dc_618_12

MTA Doktori Értekezés

A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai

Dr. Bándi Gyula

2013. február hó

Mottó:
Gerhard megfigyelése:
"Fejlődünk! A dolgok már valamivel lassabban rosszabbodnak!"[*]

Bevezető gondolatok

Aki a környezetjoggal foglalkozik, óhatatlanul szembekerül a fenntarthatóság vagy a fenntartható fejlődés fogalmával. Persze ezzel nem mondtam sokat, hiszen akkor is szembekerül ezzel, ha bármi mással foglalkozik, szinte nincs olyan nap és olyan témakör, amivel kapcsolatban ne lehetne szó annak 'fenntartható' mivoltáról[1]. A klasszikus és tudatos értelmezés persze a környezet-társadalom-gazdaság hármasságát látja ebben, és innentől már vérmérséklet és háttér kérdése, melyiket tesszük előbbre a három közül, egyáltalában előbbrevaló-e az egyik a másiknál, létezik-e prioritási lista – gyenge vagy erős fenntarthatóság? –, illetve egyáltalában a fenntarthatóság vagy a fenntartható fejlődés egymással azonosítható-e, avagy az utóbbi a 'fejlődés' révén már összekapcsol egy merőben más vizsgálati körrel, a gazdasági vagy társadalmi fejlődéssel, és így tovább. Aztán mindez megismételhető más szempontok szerint is, mint a jövő nemzedékek jogai vagy a jelen nemzedékek közötti méltányosság – és ez utóbbi révén ismét visszajutunk a fejlődéshez.

A fenntartható fejlődésnek valóban van, lehet, sajátos joga (mint sokan állítják, l. Decleris tanulmánya, amelyet részletesen elemzek az A.II.3 pontban), avagy inkább fókuszáljunk a környezetjogi szabályokra, és erre építsünk fenntarthatósági elemeket, hiszen mindennek a gyökere mégis az ökológiai értelmű fenntarthatóság? Minderre ismét sokan és nem azonos módon válaszolnak, valójában részben megismételve a jogban azt, amit maga a fenntartható fejlődés megjelenít, de ezt még számos más vetülettel is kiegészítve, különösen a nemzetközi jogi együttműködés talaján, akár általános együttműködési passzusokkal is (tájékoztatási kötelezettség, együttműködés, stb.) Az is kérdés, vajon van-e szükség arra egyáltalában, hogy legyenek ilyen megkülönböztetések, vagy pedig a komplexitás és interdiszciplinaritás jegyében keressük meg, mink van és próbáljuk meg alkalmazni?

És mi tartozik ide egyáltalában, miben fejeződnek ki a fenntartható fejlődés jogintézményei? Melyek azok az elvek, eszközök, intézmények, szervezetek, amelyek közelebb hozhatják a fenntartható fejlődést és miként lehet ezeket értelmezni? Mit kellene fejleszteni jobban, mire kell nagyobb hangsúlyt helyezni, és mi módon?

Beszélhetünk-e még fenntarthatóságról, akkor, amikor az ember többet használ a Föld

[*] BLOCH, Arthur: Murphy törvénykönyve - jogászok, GABO 2000. 201. old.

[1] A bankár fenntarthatóságon érti a bank 'tisztes' jövedelmezőségét, a kereskedő a fogyasztói társadalom fennmaradását, az olajcég az újabb lelőhelyek keresését és kiaknázását, a politikus a következő választásokat, a biológus a biodiverzitást, a fejlődő ország a fejlett országok életszínvonalát, a fejlett ország attól óvja a fejlődőket, nehogy tovább növekedjenek, stb. Erre nézve elég egy hétig a sajtót figyelni és mindenre, illetve mindennek az ellenkezőjére lesz példánk.

erőforrásaiból, mint amire az elegendő, vagyis eljutottunk a ’túllövés’ állapotába, amikor már messze nem azt kell vizsgálni, mi módon haladunk a fenntarthatóság felé, hanem inkább azt, miként válaszolunk a már most is láthatóan sokasodó sokkhatásokra (ez tükröződik a reziliencia gondolatában), próbálunk meg alkalmazkodni azokhoz, remélve, hogy ennek kapcsán valamilyen új egyensúly felé haladunk. (Ami talán mégsem lesz azonos azzal, amiről Lovelock pár éve már úgy nyilatkozott, hogy a drasztikusan csökkenő emberiség egy új egyensúlyba kerül[2], lévén csak minden ötödik ember marad meg száz éven belül, ami természetesen más megvilágításba helyezi majdan a fejlődés kérdését is.)

Mindezekkel a kérdésekkel, amióta a fenntarthatóság / fenntartható fejlődés fogalma beépült a köztudatba, tehát legalább negyedszázada – ugyan előtte is volt, ebben éltünk, csak nem tudtunk róla (l. Weeremantry vagy mások erről), nem tudatosult, csak akkor, amikor már késő, tehát amikor már nem fenntartható módon élünk – szinte mindenki foglalkozik. Sok-sok cikk és könyv született e témában, minden tudományterületről, így a társadalomtudományok és természetesen a jogtudomány területéről is. Ez részben szükséges, részben persze divat.

A környezetjoggal immár 35 (!) éve foglalkozó jogászként magam is sokszor szembesültem ezekkel a kérdésekkel, amelyekre most megpróbálok immár összefüggéseiben választ kapni, pontosabban a válaszadásra egy kísérletet tenni, hiszen nem vindikálom magamnak azt a jogot, hogy amihez annyian szeretnének közelebb kerülni, az a bizonyos ’bölcsek köve’ itt van a zsebemben. Nincs, mert nyilván itt sem találjuk meg a bölcsek kövét, de megpróbálhatjuk megérteni a folyamatokat, a tendenciákat, és ezzel talán jobb válaszokat is adhatunk, ha csak kicsivel is, illetve gondolatokat indíthatunk útjára, amelyek más munkákban érnek célba. Szeretném tehát a magam kicsi lépéseit hozzátenni mindehhez, és semmi többet.

Miként is közelítek ehhez az átfoghatatlan és mozgó célhoz? Átfoghatatlan, mert mindenkinek mást jelent, illetve valójában jelenti a társadalmi-gazdasági folyamatok egészét, az ökoszférába ágyazva, mozgó, mert folyamatosan változik, amint újabb és újabb kérdések vetődnek fel, párhuzamosan ismereteink növekedésével, illetve párhuzamosan a három alapvető tényező állapotával. Amint többet tudunk, úgy szembesülünk más és még újabb szempontokkal. És változik a társadalom, egy új választás révén új politikai szempontok és értékek jelennek meg, amelyek némelyike közelebb hoz a fenntarthatóbb világhoz, némelyike pedig éppen eltávolít. Ilyen volt a 2008-al induló gazdasági válság, amely egyértelműen hátrább sorolt számos, a növekedésen túli szempontot, így különösen a környezeti szempontokat. Ez még a változó szóhasználatban is nyomon követhető – fenntartható növekedés a fejlődés helyett, látszólag csak fogalmi különbség, valójában visszarendeződés (l. bővebben az A.V. fejezetben).

Indokolt tehát egy kicsit megállni és áttekinteni az évtizedeket és az aktuális

[2] James Lovelock, a Gaia-elmélet atyja már nem lát érdemi visszautat. A vele készült interjúban a kérdező szerint kijelentette, egyebek között a klímaváltozás kapcsán is: „Attól fél, hogy nem fedezzük fel a szükséges technológiát időben, és arra számít, hogy az emberi népesség közel 80%-a eltűnik 2010-re. A próféták Armageddont emlegetik, amióta a világ világ, amire azt válaszolja: „Hiszen ez realitás.” http://www.guardian.co.uk/theguardian/2008/mar/01/scienceofclimatechange.climatechange

tendenciákat együtt. Jelen értekezés tehát részben támaszkodik arra a bizonyos 35 évre, részben pedig megpróbálok új alapokat, szempontokat összekapcsolni a meglévőkkel, különösen a környezetjogon kívüli irányban, de nem elszakadva annak alapjaitól. Mitől lesz más – ha más lesz egyáltalában – a fenntarthatóság jogi vonatkozásainak rendszere, mint a környezetjog? Vagy lehetünk kissé felületesek, és mindkettő eszközrendszerét együtt szemlélhetjük? Valóban létezik-e a jövő generációkkal kapcsolatos méltányosság, mint külön szempont, avagy elégedjünk meg azzal, ha ez a környezethez való jog egyik viszonyítási pontja lesz?

Amikor tehát egy kis szintézist próbálok találni, nem törekszem arra, hogy újra felfedezzem a kereket vagy a melegvizet, nem is lehet ilyen szándékom, de talán jobban gurul a kerék vagy kevesebb energiát pazarolunk el a víz felmelegítésére.

A kiindulási pont a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés általános értelmezése, minél rövidebben és lehetőség szerint összegezve az ezzel kapcsolatos legfontosabb kérdéseket (A.I. fejezet). Ezek egyike azonmód válaszra vár, tehát hogy a két fogalom azonos-e, illetve melyik a fontosabb és mi mit jelent. Ismét nem az én tisztem, hogy ebben a kérdésben igazságot szolgáltassak, de legalább némi fogalmi tisztázást érdemes tenni, közelebb kerülni a kérdés lényegéhez. Természetesen e fogalmi kirakós-játék nem csak ezen első fejezetben jelenik meg, hiszen ugyancsak alaposan visszaköszön majd az EU politikák elemzése kapcsán (A.V. fejezet), különösen a most formálódó Hetedik Környezeti Akcióprogram révén. Mindez sokban és elsősorban érinti az olyan területeket, mint pl. a környezetgazdaságtan, környezetpolitika, ezért is korlátozom magam a minimumra, hiszen ezen értekezés nem tévedhet sokat olyan területekre, amelyeken a szerző nem otthonos, de ezen alapok nélkül pedig a magam számára sem tudok megfelelő támpontot találni. E fejezet tehát valóban szűkre szabja az elemzést, inkább befogadó.

A fenntarthatóság lefordítható-e a jog nyelvére, és ha igen, mit is tartalmaz? Ez már inkább jelen sorok szerzőjének kompetenciája, de rögvest látható, hogy mily sokan - egyes szerzők és teljes intézmények, szervezetek - nyilvánultak meg, egészen a nemzetközi bírói fórumokig. (A.II. fejezet). Komplett fenntarthatósági jogi jelentések, tanulmányok, elv-rendszerek jelennek meg, illetve nyernek időnként megerősítést. Valóban ki kell találni a fenntarthatóság jogát, mert az nem létezik – és ezzel kicsit felmentést is adva arra, miért nem működik – vagy pedig alkalmazzuk azt, amink van, keresve a meglévők hasznát? Hozzám ez utóbbi szemlélet áll közelebb, mert legalább nem toljuk magunk előtt az egyre sokasodó kérdéshalmazt, oda jutva, hogy maradjon az is a jövő generációkra. A különböző munkák nagy alapossággal és rendkívül széles eszközrendszerrel közelítenek, érzékelhető, hogy a választ keresők maguk is hajlamosak keresni a rendelkezésre álló lehetőségek között az alkalmasakat. Nyilván nem mindent lehet a későbbiekben egyenként vizsgálni – akkor nem egy értekezést kellene írni, hanem több kötetet -, ezért szelektálni kell, különösen abból a szempontból, mi lesz a leghasznosabb, mi jelent ténylegesen sajátosságot, ha nem is abszolút értelemben. Ebben a fejezetben a legfontosabb a források elemzése és értékelése, illetve a már említett csoportosítás, megfelelő indokokkal alátámasztva persze.

Már az első fejezet végén is felmerül, illetve visszaköszön a legfrissebb EU tervezetekben is egy régiúj fogalom. Ez a reziliencia (A.III. fejezet). Régi, mert nem

csak a fenntartható fejlődés politikai irányvonalai vagy jogi megoldásai számára ismert, hanem létező ökológiai fogalom – akár beszéltek róla, akár nem -, új, mert mindezek számára most kezd ténylegesen ismertté válni. Nem is feltétlenül nevezik rezilienciának, vannak sokkal tudományosabb megközelítések is - SES, policentrikusság, adaptáció -, amelyek esetében megismételhetjük a következő kérdést: Része mindez a fenntartható fejlődésnek, avagy eszköze, esetleg konkurencia? És mit kezd ezzel a jog? Ha a fenntarthatóságnak külön jog kellene – legalábbis egyes vélemények szerint -, akkor erre ismét egy más rendszert kell kialakítani? Vagy elég a szerző által preferált egyszerűsített – de nem leegyszerűsítő! - megközelítés, tehát emeljük ki és értelmezzük (vagy értelmezzük át) azt, amink van, hogy megfeleljünk az elvárásoknak? Különösen még sok a nyitott kérdés e téren és jó lenne, ha ezzel egy kis közös gondolkodást indíthatnánk el.

Mielőtt egyes részterületekre, a címben is szereplő „egyes jogi szempontokra" rátérnénk, feltétlenül át kell gondolni az etikai alapokat (A.IV. fejezet), mert jog és etika tartósan nem válhat el egymástól. Különösen sokat adhat az etika a fenntarthatóságnak / fenntartható fejlődésnek, amely olyan kérdéseket tekint alapjának, mint a kétféle generációs méltányosság. A méltányosság és az etika aligha állhatnak szemben egymással, a fogalmi rendszer önmaga is etikai indíttatású. Az etikai alapok abban is segítenek, hogy még jobban világossá tegyék: nem új jelenséget kerülgetünk, csak megpróbálunk visszatérni a kiindulási alapokhoz. Ez lehet pl. a Teremtés, ha etikai alapunkat a vallások etikai felfogásában keressük. És miért ne tennénk ezt? Valójában minden vallás rendelkezik a fenntarthatóság etikai alapjaival, és ezzel uralja az emberek gondolkodását. A CIA un. Ténykönyve[3] szerint – 2010-es adat – a világ népességének kevesebb mint 10 %-a nem vallásos, és alig több mint 2 %-a ateista, míg keresztény a harmada, római katolikus közel 17 %-a. Amikor tehát a kereszténységet, és ezen belül különösen a római katolikus egyház etikáját veszem alapul, nem választok extrém utat. Sőt, nyugodtan állíthatjuk, hogy éppen a Teremtéssel, környezettel, fenntarthatósággal kapcsolatos nézeteket illetően sok a közös vonás. Saját hátterem – Pázmány Péter Katolikus Egyetem – pedig szinte predesztinál, hogy ebben az irányban vizsgálódjam, annál is inkább, mert a számos vatikáni dokumentum korszerű jogi vonatkozásokat is tartalmaz szép számmal. Ezeket – az egy magyar püspökkari körlevél kivételével – a vatikáni dokumentumokat vizsgálom közelebbről, keresve a fenntarthatóságot és természetesen a már említett jogi vonatkozásokat egyaránt.

Az etikai alapozást követően egyre többet foglalkozik az értekezés a jogi alapokkal, a címben jelzett 'egyes' jogi vonatkozásokkal. Ennek egyik lehetséges útját választottam, amikor két irányban szűkítettem a kört: elsőként a számunkra alapvető fontosságú európai integráció és a fenntartható fejlődés kapcsolataira igyekszem rámutatni, majd pedig azokat az elvi jelentőségű jogintézményeket emeltem ki, amelyek a fenntartható fejlődéssel foglalkozó szinte valamennyi forrásban megjelentek, és amelyek – el kell ismernünk – a környezetjog talaján értelmezhetőek a legjobban. A kétféle választás közötti elhatárolás alapja az lett, hogy az általános alapozást jelentő A. részbe fért bele az európai integráció, hiszen annak egyben horizontális vonatkozásait is meg kell

[3] The World Factbook adatai: Christian 33.39% (of which Roman Catholic 16.85%, Protestant 6.15%, Orthodox 3.96%, Anglican 1.26%), Muslim 22.74%, Hindu 13.8%, Buddhist 6.77%, Sikh 0.35%, Jewish 0.22%, Baha'i 0.11%, other religions 10.95%, non-religious 9.66%, atheists 2.01% (2010 est.) (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html#People).

ismerni, míg a további elvek és intézmények kerültek a B. részbe.

Az európai integráció fenntarthatósági forrása, alapja, mint minden más fenntartható fejlődési területnek, a környezetvédelem (A.V. fejezet). Innen ered az ENSZ 1992-es riói környezet és fejlődés csúcskonferenciája – lévén még Stockholmban, 1972-ben 'csak' környezetvédelmi világértekezletről szó -, és innen ered természetesen az európai hasonló politika-csomag is. Mindennek integrációs politikai változásait érdemes nyomon követni, egészen a legutóbbi hónapokig, amikor még következetesen marad a környezetvédelmi politika a meghatározó elem. Az elsődleges jog változásai jelentik az integrációs politika elsődleges leképezését, ugyancsak a környezetvédelemtől indulva a fenntartható fejlődésig. Az európai integráció terén – tagországként különösen – elsőrendű lehetőség kínálkozik a politika és 'alkotmányos' alapok megjelenítésére, a rendszeralkotó másodlagos jogban, illetve mindennek joggyakorlati értelmezésében, tehát a bírói gyakorlatban. Végülis itt kell a pudingot kóstolgatni: mi lesz az elvekből, ha azokat jogi követelményekké fordítjuk? Az elméleti alapok és a szabályozási realitás elsőrendű gyakorlótere az európai integráció, ami számos következtetésre adhat alkalmat.

Az európai integráció és a fenntartható fejlődés összekapcsolása eddig még nem tette feltétlenül szükségessé, hogy megpróbáljak az esetleges fenntarthatósági jognak, minden eddigi után, valamilyen elméleti alapot, rendszert találni (A.VI. fejezet), egyben körvonalazni azt a néhány választott intézményt, amire nagyobb gondot fordítok az értekezés második részében. Ez az összesítés indokolt és egyben alkalmat ad arra is, hogy egy évtizedes, hasonló, de sokkal vázlatosabb saját válasz-kísérletre is visszavezessem gondolataimat, illetve egyben az eddigiek némi szintézisét adjam. Félreértés ne essék: ez a fejezet nem a jogtudomány vonatkozó elméleteinek teljes kritikai elemzése, csupán fontos összekötő kapocs a vonatkozó politikák és jogi irányok és az egyes lehetséges jogi eszközök között. Az itt kiválasztott és e minőségében megindokolt egyes jogi elvek/eszközök kerülnek tehát a B. részbe.

A B. rész négy kérdést vizsgál részletesen, mindegyiket hasonló módszerrel: elvi alapok, jogi szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat, illetve a mindebből leszűrhető következtetések. Ez az a négy kérdés, amely többé-kevésbé minden, a fenntartható fejlődés jogával foglalkozó hivatalos irományban, tudományos megközelítésben, értelmezésben valamiképpen szerepel, egyfajta legkisebb közös többszörös.

Az első a jövő generációk jogának is egyszerűsített, közvetlenebb megközelítése, de egyben a fenntarthatóság egyik alapvető elemének elvi leképeződése, nevezetesen a környezethez való jog (B.I fejezet). Ez az emberi jog önmagában is elég nehezen talál helyet az emberi jogok rendszerében, pedig az erre irányuló próbálkozások régebbre datálhatók, mint a jövő generációs jogoké, pláne egy esetleges 'jog a fenntartható fejlődéshez' megközelítésé – mert azért ilyen is létezik. A kisebb ellenállás – bár jelen helyzetben még ez sem olyan kicsi – okán a közvetlenebbül elhelyezhető harmadik generációs jogot, a környezethez való jogot szélesítjük oly módon, hogy ebbe beleférjenek akár a következő generációk is. A jelen generációk közötti méltányosság már más kérdés, az nem annyira a mostani értekezés alaphangját adó környezeti, ökológiai fenntarthatósági elemhez kapcsolható, hanem sokkal inkább a fejlődés jogához, tehát a gazdaság és társadalom területéhez, ahol önmagában is nehezen

helyezhető el. Nem is térünk ki rá részletesen. A környezethez való jog azonban kitűnő példája annak, hogy globális, regionális és nemzeti szinten – az ENSZ emberi jogi kódextől egészen a magyar Alaptörvényig – miként kellene megjelennie, illetve miként jelenik meg ténylegesen és kap tartalmat ez az emberi jog. A tartalom erősen közelít a fenntarthatóság értelmezéséhez. Mindennek még joggyakorlati vonulata is van, ami ugyancsak figyelmet érdemel, akár regionális – esetünkben az európai emberi jogi bíróság - , akár nemzeti (itt globálisról természetesen nem tudunk számot adni) téren. E területen tehát ismét szerencsésen találkozhat a forráselemzés, az elméletek összevetése és a gyakorlat értelmezési ereje.

A második a szubszidiaritás (B.II. fejezet), amelyik talán a legfontosabb elvi probléma, ha a rezilienciára nagyobb hangsúlyt fektetünk, illetve amely komoly koncepcionális alapokkal is rendelkezik. A szubszidiaritás ezen felül ismét európai integrációs alapkérdés – kiegészítve kissé az arányossággal -, ami azért válik jelentőssé, mert értelmezéséhez, elvi alapjainak feltárásához nagy segítséget kapunk az európai jogból, különösen az európai ítélkezési gyakorlatból is.

Az elővigyázatosság elve (B.III. fejezet) talán e legjobb tükre a fenntarthatóságnak, amire akár a Riói Nyilatkozat 15. alapelvét is felhozhatjuk példának. Amint a többi kiemelt terület, az elővigyázatosság is lehetőséget ad arra, hogy az elmélet és annak gyakorlati megvalósulása együtt, szoros összhangban érvényesüljön, értelmezést nyerjen. Az elv egyes összetevői pedig külön-külön is igénylik a magyarázatot. Az elővigyázatosság és a szubszidiaritás egyaránt az európai bíróság (ECJ vagy CJEU) ítélkezési gyakorlatán keresztül még közvetlenebb módon jeleníthető meg, jól nyomon követhető az a történelmi út, amely az adott elv fejlődését mutatja.

Végezetül nem lenne teljes a fenntarthatóságról alkotott kép – és ebben is megjelenik a környezetjogi kapcsolat a maga teljességében -, ha nem beszélnénk az integrációról, amely az én értelmezésemben talán az egész fenntartható fejlődés legközvetlenebb gyakorlati megjelenítését jelenti (B.IV. fejezet), így arra is alkalmas, hogy az egész témakör elemzését mintegy összefogja, lezárja. A módszer megfelel az egyes összetevők értékelésével kapcsolatos eddigi módszernek, amennyiben az elmélet és annak gyakorlati megvalósulása itt is kéz a kézben halad. Az európai integráción belül alakuló – és immár burjánzó – integráció(k)nál jobb kiindulási pontot pedig keresve sem lehet találni, noha itt a gyakorlati hátteret inkább a hatályos szabályozás, és az eddigieknél kevésbé az ítélkezési gyakorlat jelenti.

Mindezek jelentették számomra a fenntartható fejlődés jogi alapjainak kereteit, amelyet a következőkben töltök ki tartalommal. Amint arra már utaltam, minden lehetőséget megragadok arra, hogy a vonatkozó politikai (policy) keretek, hivatalos (ENSZ, EU, Európa Tanács, stb.) vagy nem teljesen hivatalos (Vatikáni források, ILA, IUCN, stb.) dokumentumok, a minél szélesebb körű és minél frissebb jogirodalmi forrásokkal, valamint a jogi normaalkotás és gyakorlat aktualitásaival együttesen adjanak képet a fenntartható fejlődési vagy legalábbis az annak kapcsán megjelenő jog lehetőségeiről, értelméről. Az Olvasó majd eldönti, milyen sikerrel.

A feldolgozás módszeréhez egy adalék végezetül: ilyen összefüggésben, ilyen részletességgel ez a téma nem került feldolgozásra itthon, erre jó példa a sok külföldi

forrás alkalmazása. Ennek következtében több alkalommal egy tudományos műtől elvárhatóhoz képest talán hosszabban idézek, elsősorban nemzetközi dokumentumokból, illetve ritkábban szerzőktől. Ezt elhatározott szándékkal teszem, annak érdekében, hogy az e téma iránt érdeklődő számára tisztán álljon az is, mire alapozom véleményemet, következtetéseimet, tehát ez a megoldás szerves része a kutatási módszertannak.

2013. február hó

A. A fenntarthatóság és jog összefüggésének keretei

I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSRŐL

A fenntartható fejlődés fogalmát és lényegét – amennyire ez egyáltalában elképzelhető - adottnak vesszük, az alábbi összegzést felhasználva, mégpedig azért, mert nem a fenntarthatóság fogalmának tisztázása jelen munka célja, hanem az abból eredő egyes jogi következmények, a jog lehetséges válaszai jelentik a központi kérdést. Ezért nem is megyünk e tekintetben részletekbe, hiszen a fenntartható fejlődésnek könyvtárnyi irodalma van, ellenben fel kell idézni néhány alapozó gondolatot, amely nélkül nem igazán érthetőek a továbbiak sem. Mindenesetre kiindulási alapunk, amely az egész értekezés alaphangját is adja az, hogy „A fenntartható fejlődés fogalma elsősorban nemzetközi konstrukció, és valójában a nemzetközi környezetjogban fogalmazódott meg."[4] Amiért lehetnek aggályaink a fogalom tartalmával kapcsolatban, az a különböző dokumentumok, szerzők, értelmezések közötti jelentős különbségek miatt lehetséges. Mindennek részleteit most csak vázlatosan tekintjük át, hiszen a fogalom körüli értelmezési változatok külön tanulmányt igényelnének. Ehelyett alább először a probléma felvetésére és az általánosan elfogadott, legkisebb közös többszörös áttekintésére vállalkozunk, amit a fenntarthatóság jogi következményeinek értékelése követ, míg harmadikként – annak érdekében, hogy a hozzánk legközelebb álló megközelítésre fordítsunk inkább figyelmet – az EU fenntartható fejlődéssel kapcsolatos álláspontját (ha van ilyen egyáltalában) elemezzük. Magam tehát nem vállalkozom arra, hogy igazságot tegyek a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés/fenntartható növekedésre vonatkozó értelmezések között, csupán az ehhez szükséges alapozást bocsátjuk rendelkezésre.

Mindenesetre már kiindulásként igaz az alábbi megállapítás: „Rengetegen használják és bámulatosan kevesen egyformán a fenntarthatóságot, vagy megengedőbb formájában a fenntartható fejlődés (fejlesztés) fogalmát és főként tartalmát. Föltehetőleg senki nem elé bátor kijelenti: ismeri a fogalom egyedül helyes definícióját."[5]

Ha időrendet állítunk fel – és nem a források időrendjét értem ezalatt, hanem a fenntarthatóság gondolatának időrendjét -, akkor ebben Weeremantry tűnik a legkorábbi forrást megjelölő szerzőnek[6] a bősi ítélethez fűzött különvéleményben. „A **hagyományos jogrendekben létezik néhány elv**, amely beleszőhető a jelenlegi környezetvédelmi jog szövetébe. Ezek **különösen kapcsolódnak a fenntartható fejlődés fogalmához**, amelyet azok a rendszerek elismertek. Sőt, ezen jogrendek közül több is sajátosan kapcsolódik a jelen perhez, amennyiben folyamok és folyók

[4] DURÁN, Gracia Marin and MORGERA, Elisa: Environmental Integration in the EU's External Relations, Hart Publishing, 2012, 34-35. old.
[5] BULLA, Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia 2002, 105. old
[6] WEERAMANTRY alelnök különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-ei ítéletéhez, megtalálható: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/kulonvelemenyek/35

megfékezésére vonatkoznak, és azt az aggodalmat tükrözik, hogy a természet folyamatába beavatkozó emberi tetteket mindig csak a környezet védelmének megfelelő figyelembevételével szabad végrehajtani. Általában véve a környezeti tapasztalatok vonatkozásában sok mindent lehetne átvenni az ősi civilizációktól és a hagyományos jogrendektől, Ázsiában, a Közel-Keleten, Afrikában, Európában, Amerikában, a Csendes-óceáni térségben, valamint Ausztráliában, valójában tehát az egész világon. Ez igen gazdag forrás, amit a modern környezetvédelmi jog eddig nagyrészt kihasználatlanul hagyott."
Mint azt a Bíróság megállapította: „A különböző korokban az emberiség gazdasági vagy egyéb okokból kifolyólag állandóan beavatkozott a természetbe." (140. bekezdés).
A fejlesztés szükségleteinek a környezetvédelemmel való összeegyeztetése tehát nem új fogalom. Már ezer évvel ezelőtt is lejegyeztek ilyen megfontolásokat, és az ezeknek megfelelő követelményeket olyan jelentéssel teli módon sikerült összeegyeztetni, hogy az korunknak is üzenetértékű lehet.
Azzal a rendszerrel kezdeném, amelyet különösen jól ismerek, amely ókori irodalmában véletlenül konkrétan megfogalmazta ezt a két szükségletet, a fejlődését és a környezetvédelemét. A sri lankai ősi öntözéses alapú civilizációra utalok…" Innentől további példák sorjáznak.

Bosselmann[7] a **fenntarthatóságot ugyancsak visszavezeti régebbi időkre** – ha nem is annyira régi időkre, mint Weeremantry a bősi ítélet különvéleményében -, így egyebek között az e fogalmat már ismerő források között említi a német mérnököt és erdészeti tudóst, Hans Carl von Carlowitz-ot[8], mint a fogalom megalkotóját - 'Nachhaltigkeit'. Az erdész e gondolatmenet szerint halála előtt egy évvel, 1714-ben összefoglalta munkásságát (Sylvacultura eoconomica ...), összevetve a rövidtávú gondolkodást és a természeti területek vak kihasználását, a fenntarthatóságot jelölve meg a fennmaradást zálogának. Erre alapozta 1754-ben a württembergi kameralista, Wilhelm Gottfried Moser azt az erdőgazdasági rendszert, amelynek első elve az erdőkkel való fenntartható gazdálkodás.

Gyulai Iván átfogó összegzése[9] sem tér el alapjaiban a hasonló összefoglalóktól, tehát jól tükrözi a lényeget és ezért könnyen alkalmazható, ha át kívánjuk tekinteni a problémakör lényegét, hiszen önmagában is több elismert szerzőre alapozza gondolatait:
„A fenntartható fejlődésről sokan, sokfélét gondolnak.
A fenntartható fejlődés fogalmát 1987-ben az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága határozta meg. 'A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket'.

---

[7] BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transforming Law and Governance), Ashgate, 2008, 17-19.old

[8] Ezt a megállapítást sokan osztják: „A 'fenntarthatóság' fogalma vagy németül a 'Nachhaltigkeit' Hans Carl von Carlowitz (1645–1714) munkájára vezethető vissza, aki a szász udvarban foglalkozott eredetileg bányászattal. Az Udvar erőfeszítései ellenére a kitermelhető fa mennyiségének hiánya nagy károkat okozott a szász ezüstbányászat és fémfeldolgozás számára. *Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baum-Zucht* c. munkájában Carlowitz az erdők 'fenntartható használata' elveit fogalmazta meg. Az az elve, hogy csak annyi fát lehet kivágni, mint amennyi újra nő a tervezett erdősítési projektekben, a modern erdészet alapgondolata. http://www.environmentandsociety.org/tools/keywords#/id/1819

[9] GYULAI Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Kiadja a Magyar Természetvédők Szövetsége. http://www.mtvsz.hu/kiadvanyok&from=20, 2008, 9-10.old.

A fogalmat megjelenése óta számosan megpróbálták értelmezni, vagy kézzelfoghatóbbá tenni. Herman Daly szerint ’a fenntartható fejlődés a folytonos szociális jóllét elérése, anélkül, hogy az ökológiai eltartó-képességet meghaladó módon növekednénk.’ Ez a meghatározás megfogalmazza a fenntartható fejlődés célját, s egyben a feltételét is meghatározza.
Az ökológiai szemléletű fenntarthatósági megközelítések alapvetőnek tartják a természetes ökoszisztémák működőképességének megőrzését, amelynek feltétele, hogy a természeti erőforrásokat csak olyan mértékig szabad használatba venni, amennyiben azok hosszútávon is folyamatosan biztosítani tudják szolgáltatásaikat. Robert Constanza fenntarthatósággal kapcsolatos definíciója jól szemlélteti a megközelítés lényegét:
’Fenntartható az az állapot, ami biztosítja az ökoszisztémák számára a minimum körülményeket ahhoz, hogy azok stabilak és rugalmasak legyenek. A fenntarthatóság egy reláció a humán gazdasági rendszerek és egy dinamikusabb, de általában lassabban változó ökológiai rendszer között, amelyben:
1. az emberi élet fennmaradása hosszú távon biztosított,
2. az egyénnek lehetősége van saját és családja jólétének biztosítására,
3. az emberi társadalmak, kultúrák fejlődni képesek,
de amelyben az emberi aktivitás hatásai korlátok között vannak azért, hogy ne rombolja le a diverzitást, a komplexitást és az ökológiai életfenntartó funkciókat.’ (Kelemen & Bela, 1999)”

Mielőtt továbblépnénk a magyarázatokban, érdemes felidézni, mit is mondott az 1992-es **Riói Csúcs a fenntartható fejlődés kapcsán**? Erre azért van szükség, mert sokszor és sokat térünk vissza ezekre az elvekre a következőben is, szükséges némi kapaszkodó. Az elveket, amint lentebb látható, rövidített és válogatott formában idézzük, azokat emelve ki, amelyeknek valamilyen módon van, vagy lehet jogi következménye, akár közvetlenül – mint az elővigyázatosság elvének – akár közvetve – mint a jövő nemzedékek védelmének

Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről[10]

l. Elv
A fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak – a természettel összhangban - egészséges és termékeny életre.
2. Elv
Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának és a nemzetközi jog elveinek megfelelően az Államok szuverén joga, hogy saját környezeti és fejlesztési politikájukat követve hasznosítsák saját erőforrásaikat, és biztosítsák, hogy a saját fennhatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló tevékenységek ne okozzanak kárt más Államok környezetében vagy a nemzeti fennhatóság határain túli területeken.
3. Elv
A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.
4. Elv
A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten.

[10] RIÓI NYILATKOZAT, Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3-14. között Rio de Janeiró, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf

5. Elv
Valamennyi Államnak és minden embernek együtt kell működnie a szegénység leküzdésének alapvető feladatával kapcsolatban, ami a fenntartható fejlődés elengedhetetlen követelménye ahhoz, hogy csökkenjenek az életszínvonalak közötti egyenlőtlenségek és a világ népeinek többsége jobban kielégíthesse szükségleteit.
6. Elv
Megkülönböztetett fontossággal kell foglalkozni a fejlődő országok, … sajátos helyzetével és szükségleteivel.
8. Elv
A fenntartható fejlődésnek és minden ember magasabb életszínvonalának az eléréséhez az Államoknak csökkenteniük kell, illetve ki kell küszöbölniük a termelés és a fogyasztás nem fenntartató módjait, és elő kell segíteniük a megfelelő népesedéspolitikát. …
10. Elv
A környezeti ügyeket - a megfelelő szinten - a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani.
(Majd ezen elvben következnek az információs jogok, illetve hatékony hozzáférés a bírósági és igazgatási eljárásokhoz következik – a Szerző megjegyzése)
11. Elv
Az Államok iktassanak törvénybe hatékony környezeti jogszabályokat. …
15. Elv
A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására. …
25. Elv
A béke, a fejlődés és a környezetvédelem egymással összefügg és oszthatatlan.

Az **egész fenntarthatósági gondolat** akkori – nyolcvanas-kilencvenes évek - eszmetörténetének kitűnő összefoglalóját adja a Bruntland Bizottság magyar tagja, Láng István[11], nem érdemes tehát további bemutatást tenni, mindenkinek javasolni lehet, hogy olvassa el. Magam sem kívánom megismételni, ami ott leírva van.

Kerekes Sándor 1998-ban a következőkben foglalta össze az akkor is, most is lényeginek tartott szempontokat[12]: „A fogalom tágabb értelmezése szerint jelenti a fenntartható gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést is, de szokás használni szűkebb jelentésben is, a környezeti értelemben (értsd időben folyamatos optimális erőforrás használat és környezeti menedzsment) vett fenntartható fejlődésre korlátozva a fogalom tartalmát.”

És az alapelvek sem változtak érdemben az idők során[13]: „A fenntartható fejlődést, mint lehetséges alternatívát sokan vitatják. Abban azonban mindenki egyetért, hogy a fenntartható fejlődés alapelveinek a betartása hasznos az emberiség számára. Ez a kilenc alapelv a következő:

[11] LÁNG István: A fenntartható fejlődés alapismeretei in KÓRÓDI Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra, Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, 2007 79-102. oldal
[12] KEREKES Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai, Budapest, 1998, 1.1. fejezet http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/
[13] KEREKES Sándor: Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés, DE AMTC AVK 2007, Debrecen, készült a HEFOP 3.3.1–P.-2004-06-0071/1.0 program keretében, 37. old. http://miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/21-Kornyezetgazdalkodas.pdf

1. Figyelem és gondoskodás az életközösségekről
2. Az ember életminőségének javítása
3. A Föld életképességének és diverzitásának a megőrzése
   - Az életet támogató rendszerek megőrzése
   - A biodiverzitás megőrzése
   - A megújuló erőforrások folytonos felhasználhatóságának biztosítása
4. A meg nem újuló erőforrások használatának minimalizálása
5. A Föld eltartóképessége által meghatározott kereteken belül kell maradni
6. Meg kell változtatni az emberek attitűdjét és magatartását
7. Lehetővé kell tenni, hogy a közösségek gondoskodjanak a saját környezetükről
8. Biztosítani kell az integrált fejlődés és természetvédelem nemzeti kereteit
9. Globális szövetséget kell létrehozni."

Ugyancsak Kerekesnél olvashatjuk máshol: „A megoldás a Föld végessége miatt csak valamiféle méret-korlátozás lehet, a gazdaságot a Föld eltartó képességének határain belül kell tartanunk. Ez túlmutat a mikroökönómiai gondolkodás határain, kifejezetten etikai kérdésekbe ütközünk. Azt kellene elérnünk, hogy az egyes emberek által igénybe vehető javak mennyiségét korlátozni lehessen, szerencsés esetben valamilyen belátáson alapuló önkorlátozás segítségével." Ezen gondolatokból külön ki kell emelnünk az etikai vonatkozásokat, amire még részletesebben visszatérünk.[14]

A **legújabb hazai fenntarthatósági stratégia**[15] kiindulási pontjában is a fentieket tekinti leglényegesebb információnak, kiegészítve az ezzel kapcsolatos akadémiai nyilatkozattal:
„3.1. A fenntarthatóság a jó élet szolgálatában
A nemzetközi politikában széleskörűen elfogadott, az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottságában („Brundtland-jelentés", 1987) megadott meghatározás szerint 'a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését'. A Világ Tudományos Akadémiáinak Nyilatkozata (Tokió, 2000) szerint pedig 'a fenntarthatóság az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével egyidejűleg'.
A fenntartható fejlődés fogalmát először a természeti környezet elemeinek emberi felhasználásával kapcsolatban értelmezték, ami szerint a jelen generációk szükségletei kielégítésének korlátot szab, hogy a természeti tőke a jövőben jelentkező igények felől nézve az idő folyamán ne csökkenjen. A fenntarthatóság tehát az emberiség folytonos megújulását, a jövőért érzett felelősség cselekvésekben testet öltő tudatos érvényesítését, a változó környezethez való alkalmazkodását jelenti, a természeti erőforrások mennyiségi és minőségi megőrzése érdekében. A fejlődés pedig az ebben az alkalmazkodásban bekövetkező javulást jelenti.
Jelen Keretstratégia a fenntartható fejlődés fogalmát ennél általánosabban használja, anélkül azonban, hogy tagadná az ökológiai korlátok elsőrendű fontosságát."

[14] KEREKES Sándor: Védhető-e a környezet közgadasági alapon? in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia 2002, 57. old.
[15] A FENNTARTHATÓSÁG FELÉ való átmenet nemzeti koncepciója, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012-2024, Elfogadta és az Országgyűlés elé terjesztését javasolta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2012. május 16-i ülésén, 5. old.

Amikor a **fenntarthatóság elveit** keressük, illetve további elemeit próbáljuk meghatározni, ugyancsak számos megközelítést vizsgálhatunk, így a fentiek mellett figyelmet érdemelnek a következők is, immár az eddigieknél koncentráltabb alapelvi megközelítésben[16]:
„A fenntarthatóságnak négy alapelvét lehet azonosítani:

- a korlátok elve: az emberi gazdaság az ökoszférában gyökeredzik. A fenntarthatóság, mint olyan attól függ, vajon tudjuk-e biztosítani, hogy az emberi gazdaság elég alacsony szinten maradjon, hogy lehetővé tegye az egészséges életfenntartó rendszerek működését;
- az eszközök és célok elvét: a természeti erőforrások és a gazdaság eszközértékkel bír a társadalom végső céljának betöltésében. A gazdasági növekedés nem értelmezhető öncélként, hanem olyan eszközként, amely segíthet abban, hogy elérjük végső céljainkat, mint az emberiség jól-léte és szabadsága;
- az igények elve: minden rendszernek, minden embernek vannak minimális igényei, annak érdekében, hogy fennmaradjon. Ezen nem korlátozható igények teljesítendőek és nem bővíthetők;
- a komplexitás elve: a rendszerek komplex magatartást igényelnek, mégpedig a többrétegű stabil egyensúlyi és a nem-lineáris magatartásokon keresztül, és hajlamosak összeomlani, ha elérték a lehetséges határokat."

Ugyanezen szerzőktől érdemes felidézni azt, amint **Meadows fenntarthatósági piramisát** magyarázzák[17], segítve minket a megértéshez: „Már idézett művében Daly (1973) javasolt egy fenntarthatósági indikátor-rendszert. A piramis, melyet később Meadows (1998) továbbfejlesztett, felhívja a figyelmet a legfontosabb társadalmi-gazdasági összetevőkre és eljárásokra, amelyek ahhoz szükségesek, hogy egy rendszer életrevalóságát biztosítsák. A hierarchikus rendszer kezdődik:
a) az alapvető igényekkel az alapoknál (természeti tőke, illetve azok a források, amelyeken az élet és a gazdasági műveletek zajlanak és fenntarthatók), amelyet követ
(b) a köztes eszközök sora (emberi és épített tőke, amely a gazdaság produktivitási kapacitását határozzák meg), majd
(c) a köztes célok (emberi és társadalmi tőke, illetve a gazdaság azon céljai, amit teljesíteni szeretne, mint a fogyasztási cikkek, egészség, tudás, pihenés, kommunikáció, közlekedés), amelyek végül elvezetnek a társadalom
(d) végső céljaiig (a közjó: boldogság, szabadság, identitás, stb.)."

A fenntartható fejlődés valóban enciklopedikus – ugyan jogászi szempontú – összegzése szerint[18]: „Manapság a fenntartható fejlődés koncepcióját a következők jellemzik
(1) a gazdasági és társadalmi fejlődési, illetve környezetvédelmi politikai célok közötti szoros kapcsolat;

[16] QUENTAL, Nuno, LOURENÇO, Júlia M. LOURENÇO, DA SILVA, Fernando Nunes: Sustainability: characteristics and scientific roots, in Environment, Development, Sustainability (2011), Springer, 262. old.
[17] QUENTAL, Nuno, LOURENÇO, Júlia M. LOURENÇO, DA SILVA, Fernando Nunes: Sustainability: characteristics and scientific roots, in Environment, Development, Sustainability (2011), Springer, 263. old.
[18] BEYERLIN, Ulrich: Sustainable Development in Max Planck Encyclopedia of Public International Law www.mpepil.com © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press

(2) annak felismerése, hogy a környezetvédelem bármely fejlesztési intézkedés integráns része és viszont; és
(3) a politikai célok hosszút távú meghatározása, vagyis az államok kötelezettsége a következő generációkért."

A **fenntarthatóság tényleges összetevőit** persze nem feltétlenül kell mindenkinek, minden szerzőnek azonosan megfogalmazni, főleg, ha nagyon hasonló azok értelmezési tartalma[19]. „Mára jól érzékelhető, hogy a fogalom általános értelmezés szerint három alapvető elemet foglal magában. Ezek (i) gazdasági fejlődés; (ii) környezetvédelem és megőrzés; (iii) méltányosság." A méltányosság e tekintetben közel áll a társadalmi kérdésekkel, mint az ebben az összefüggésben általában harmadikként megjelölt összetevővel.

Arra már nem is térünk ki érdemben részletesen, hogy sokak a **fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés közötti megkülönböztetést** is lényegesnek tekintik[20]: „a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés nem azonosak, bár sokszor használják úgy ezeket, mintha azok lennének. Az első az ökoszisztéma vagy egy erőforrás használatának működő funkciója, és állandóan meglévő igényeket foglal magába; a második növekvő igényeket jelent, amelyek a jól-lét és az életminőség felé irányulnak, a belátható jövőben egyre növekvő lakosságszámot feltételezve."

Persze mindjárt vannak más szerzők, akik erről mást mondanak, ezért nem is vitatjuk többet a problémát. A másik oldal messze nem olyan stabilnak látja a fenntarthatóságot, mint ami fentebb érzékelhető. "A fenntarthatóság jelentős problémák komplex rendszerét jelenti, amelyet a bizonytalanság jellemez, amely nem illeszthető be a meglévő ismereti rendszerbe, illetve intellektuális és gyakorlati lehetőségek közé." Ez a szerző nyilván nem tette meg a fenti megkülönböztetést, számára a két fogalom egybemosódik.[21]

Akkor tehát **mit is kell értenünk a fenntarthatóság fogalma alatt**? A hazai, 2012-es stratégia-javaslat gondolatai számunkra elsőrendű fontosságúak, ezért folytatom azt a gondolatot, amit fentebb ennek kapcsán félbehagytunk („Jelen Keretstratégia a fenntartható fejlődés fogalmát ennél általánosabban használja"), kissé hosszabban időzve ennél, lévén számos szerző háttérmunkájának összesítése, tehát érdemes alaposabban bemutatni[22]:

„Fenntarthatóságon az előbbiek alapján azt értjük, hogy az egyéni jó élet és a közjó biztosításának feltételeit az adott időpillanatban saját jólétét megteremtő generáció nem éli fel, nem meríti ki erőforrásait, hanem megfelelő mennyiségben és minőségben a következő generációk számára is megőrzi, bővíti azokat. A még meg sem születettek, vagyis a szavazati joggal még nem rendelkezők érdekeit úgy lehet megvédeni, hogy a most élők értékrendi, alkotmányos vagy más intézményi korlátokat állítanak önnön

[19] PEDERSEN, Ole W.: Environmental Principles and Environmental Justice, Environmental Law Review, 2010, vol 12, 43. old
[20] BARROW, C.J.: Environmental Management for SB, Routledge, 2006, 11. old
[21] RICHARDSON, Benjanim J, - WOOD Stepan: Environmental Law for Sustainability in Benjanim J. Richardson, Stepan Wood (ed) Environmental Law for Sustainability, Hart Publishing 2006, 40.old
[22] KERETSTRATÉGIA: Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012-2024, 9. old.

mozgásszabadságuk elé. Tisztázzák azokat a határokat, amelyeken túl bizonyos lépéseket nem tesznek, nem tehetnek meg, és hogy a kísértésnek ellen tudjanak állni, előre akadályokat gördítenek maguk elé.
Bár a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban leginkább az annak megvalósításához hozzájáruló technológiákat szokás kiemelni (megújuló energiaforrások, újrahasznosítás, stb.), a fenntartható társadalom kialakulása mégis ennél szélesebb körű, elsősorban kulturális probléma. Az alapkérdés az, miként képes az adott emberi közösség folytonosan és eredményesen alkalmazkodni az állandóan változó (gazdasági, társadalmi-humán, természeti, táji és épített) környezetéhez, illetve miként képes belátni önnön igényei korlátozásának szükségességét. A fenntarthatóság tehát új viszonyrendszer az emberek, a társadalmak és a természeti környezet között, ahol az emberi cselekvéseket az értékkövetés határozza meg.
Az emberiség válasza erre a kihívásra a kulturális adaptáció: az értékek, az intézmények, a társadalmi-gazdasági szerkezet, a tudományos-technológiai ismeretek szükséges mértékű – a hagyományokra szervesen építkező, az értékeket tisztelő, megőrző, a társadalom szövetét önkényesen fel nem szakító – megváltoztatása, fejlesztése, hozzáigazítása a környezeti kihívások szerinti megfelelő mértékben. Ezt jól segítheti elő, támaszthatja alá a társadalom tagjai hitrendszereinek felerősítése, kibontakoztatása. A kulturális alkalmazkodás természetesen nem azt jelenti, hogy korlátozás nélküli tevékenységeink révén bekövetkező bármilyen környezeti változás megengedett, mert majd úgyis igazodunk hozzá. A kulturális adaptáció része, hogy bizonyos, a későbbi nemzedékek számára külső feltételként jelentkező kedvezőtlen állapot kialakulását megelőzzük. Egy nemzet fenntartható fejlődési stratégiája ennek a kulturális alkalmazkodásnak a terve, zsinórmértéke."

A fenntarthatóság gondolati üzenete tehát – legalábbis a stratégiaalkotásban – megjelenik a hazai irodalomban és politikai koncepciókban, legalábbis addig, amíg ezek megmaradnak a koncepciók szintjén. A környezethez való jog kapcsán az Alaptörvény hasonló gondolatait később elemezni fogjuk, de itt is meg kell említeni néhány alapvető üzenetet, amelyek azonban részben túl általánosak ahhoz, hogy érvényesüljenek, részben pedig kissé önmaguknak is ellentmondanak, annál is inkább, mert ezek jobbára megmaradnak politikai megnyilatkozásként.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) preambulumában – amelynek Nemzeti Hitvallás néven mintegy önálló élete van, illetve lehet – a következőket veszi sorra:
„MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat:
...
Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit."

Igaz ugyan, hogy a fenntarthatóság nem jelenik meg, de a jövő generációk, amelyek védelme a fenntarthatóság gondolatának egyik elismert összetevője, helyet kapnak a szövegben. Ezzel merőben ellentétes vagy legalábbis nem jól összeegyeztethető az N) cikk, ami lehetséges értelmezési vitát kiváltó szabály és egyben annak is jó példája,

hogy a fenntarthatóság egyre több – ha nem is minden esetben indokolt - értelmezése nyer polgárjogot: „(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.”

A Q) cikk sokban követi az EUMSz 191. cikk (3) bekezdésének gondolatmenetét (l. később): „(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

A P) cikk részben kifejezetten a természeti környezetre koncentrál, ezen belül ismét megjelenik a biodiverzitás, illetve a közjó egy sajátos összetevőjét jelentő közös örökség. „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény tehát láthatóan törekszik arra, hogy magába foglalja a jelen és a jövő generációk érdekeinek védelmét, ugyanakkor ez nyilván nem azonos mértékben jelenik meg majd a valóságban, annak minden megvalósulási szintjén. Hiszen, amíg pl. a jogalanyokon általában a kormány jogérvényesítő szerepében is számon kérheti a P) cikkben foglaltak teljesülését, erre a kormánnyal szemben sokkal kevesebb esély mutatkozik – ez a felelősség jobbára politikai jellegű marad. Összességében azonban nagyon pozitív és ígéretes megfogalmazások kerültek az Alaptörvény szövetébe, alkalmasak arra, hogy azok megfelelő értelmezése esetén erősítsék a környezetvédelem, ezen belül annak egyik fontos összetevője, a biodiverzitás helyzetét. A fenntarthatósági stratégia is ezt a szép elvi vonulatot követi.

Visszatérve a **fenntartható fejlődés általánosabb értelmezésére**, amelyben noha igazak az alábbi megállapítások – hogy jogászokat is idézzünk -, ezek aligha érzékeltetik kellő módon a felmerülő problémákat: „A fenntartható fejlődés két szempontot kíván érvényesíteni: egyrészt a környezeti értékek megőrzését a jövő generáció számára, másrészt, hogy a természeti erőforrások és ökológiai rendszerek teherbíró és megújuló képességének keretein belül maradjon meg társadalmunk egyre gyorsuló ütemű technológiai fejlődése. Az emberi szükségletek kielégítése és a természetben lezajló folyamatok tiszteletben tartása közti egyensúly megteremtésének lehetőségét feltételezi. Egyben ez az alapelv, amely a leginkább kapcsolódik más elvekhez és szabályozásokhoz.”[23]

A fenntartható fejlődés fogalmával, elveivel és dokumentumaival a már említettek szerint sokat lehetne foglalkozni, amit azonban nem teszek. A rövid áttekintésen túl nem is mentünk bele az ENSZ konferenciák egyikének külön magyarázatába sem, de az első riói konferencia mellett szükségképpen még eggyel mégis némi kivételt kell tenni. Ez pedig a 2012-es **Rio+20 konferencia**, amely túl közel van a jelenhez ahhoz, hogy sok magyarázatra leljünk vele kapcsolatban a kortárs irodalomban. No meg, illik is egy friss nemzetközi konferenciára némi teret szánni.

[23] MIKLÓS László (szerk.) A környezetjog alapjai, JATEPress Szeged, 2011, 31-32. old.

Elöljáróban még két jellemző vélemény, melyek kiindulási pontot adnak ahhoz a megválaszolásra váró kérdéshez, vajon történt-e előrelépés a két Rió között?:

- „A legjobban elfogadott fenntartható fejlődési fogalom a Riói Konferenciáé. Ez ugyanakkor bizonytalan, nem megfelelően értelmezett, nem megfelelően alkalmazott, amely aláássa a koncepció tényleges megvalósulását."[24]
- „A fenntartható fejlődést szinte lehetetlen meghatározni. Egymással versengő meghatározásokat találunk és a fogalom alkalmazása egy sajátos problémára vetítve legalábbis vitatható."[25]

Miután kellően felvérteztük magunkat szkepticizmussal, a 2012-es riói csúcs eredményeire várva, idézzük fel ezeknek alapvető gondolatait. E gondolatok, amint alább látható, semmi lényeges újdonságot nem hoztak, amint a csúcstalálkozó sem, sőt, sokak inkább visszalépést látnak a találkozó végső eredményeiben, ami talán túlzottan sötét kép lenne. A helyzet persze nem volt könnyű, hiszen 2008 óta a világot a gazdasági válságból való kilábalás gondolata köti le – l. az EU vonatkozó hozzáállásának alakulását a következő fejezetekben, mint ennek ékes bizonyítékát -, illetve mindig él még a szeptember 11-i események által mesterségesen gerjesztett pánikhangulat, ugyan miért éppen a környezetvédelemmel átitatott fenntarthatóság gondolata kapna újabb támogatást? Tehát egy rövid áttekintés, csak vázlatosan, az elfogadott dokumentumból:

A jövő, amit kívánunk[26]

6. ... az emberek vannak a fenntartható fejlődés középpontjában, és ebben a tekintetben olyan világ felé igyekszünk, amelyik igazságos, méltányos és mindenkit magában foglal, ennek érdekében tevékenykedünk együtt, hogy elérjük a fenntartható és mindent felölelő gazdasági növekedést, társadalmi fejlődést és környezetvédelmet, mindenki javára. …
8. Megerősítjük a szabadság, béke, biztonság és emberi jogok tiszteletének fontosságát, beleértve a fejlődéshez való jogot és a megfelelő életminőséghez való jogot …
10. Elismerjük, hogy a demokrácia, a jó kormányzás és a jogállam…
...
II. Megújítjuk politikai elkötelezettségünket
A. A riói elvek és az elmúlt akcióprogramok megerősítése
III. Zöld gazdaság a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása összefüggésében
IV. Intézményi keretek a fenntartható fejlődéshez
75. … integrálja a fenntartható fejlődés három dimenzióját kiegyensúlyozott módon és elősegítse ennek érvényesülését ...
76. … hatékony kormányzás … Ezért erősítjük a fenntartható fejlődés intézményi kereteit, amelyek különösen a következőket tartalmazzák:

[24] PALASSIS, Stathis M.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22:1, 2011, 58. old.
[25] LEE, Maria: Sustainable Development in the EU: The Renewed Sustainable Development Strategy 2006, 9 Environmental Law Review 41 (2007), 41 p.
[26] RIO+20, United Nations Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012, http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html

(a) … a fenntartható fejlődés három dimenziójának kiegyensúlyozott integrációja;
(b) … az átfogó kérdésekre való figyelem …;
(c) összefüggések … és szisztematikus megközelítés …;
(d) … koherencia … hatékonyság, hatásosság és átláthatóság… koordináció és együttműködés;
(e) … az országok részvétele a döntési folyamatokban …;
(f) ... mindenkit bevonni;
(g) .. tudomány-politika kapcsolat erősítése … információhoz való hozzáférés …;
(h) … társadalmi részvétel …;
(i) … ellenőrzés …

Nem történik tehát érdemi változás, **amit 2012-ben mondanak, az jobbára elhangzott 1992-ben** is, illetve ami újdonság – és amelynek elemzése meghaladja egy jogi kérdésekre fókuszáló értekezés kereteit – az az un. **zöld gazdaság fejlesztése**, ami ugyancsak nem feltétlenül visz közelebb semmilyen megoldáshoz, arra viszont mindenképpen jó, hogy ezzel megpróbáljuk körünkbe csalogatni az üzleti élet szereplőit. Igaz, ugyanakkor ezért adni is kell valamit, tehát aligha lehet csak negatív színben feltüntetni ezt a törekvést, amely sok szempontból összevág a fenntartható fejlődés kérdéseivel.[27] „Jogosnak tűnik, ha azt mondjuk, hogy a 'zöld gazdaság' Rio+20 legnagyobb hamissága, és csupán Európa ma az, hol a mély strukturális változások iránti igény megjelenik, olyan változások iránt, mint amikor a gazdasági növekedés szén-mentes lesz és nem teszi szükségesség az ökoszisztéma további rombolását."[28]

A Rió+20 konferenciáról legjobban azok tudnak véleményt mondani, akiknek voltak elvárásaik és részt is vettek a konferencián – ezért a Magyar Természetvédők Szövetségének véleményét idézem[29], minden további részletes elemzés nélkül:
„… alapvetően rossz kompromisszumok születtek a 2012 júniusára tervezett ENSZ Fenntartható Fejlődési Konferencia témaköreire vonatkozóan. Az 1992. évi riói és a 2002. évi „Rio+10" konferenciához képest már szó sincs a fenntarthatatlan folyamatok és a korábbi vállalások végrehajtásának átfogó értékeléséről. Van ugyan szándék a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos általános politikai elkötelezettség megerősítésére, de ténylegesen csak két konkrét probléma megvitatására szűkült a napirend,
(a) arra, hogy a „zöld gazdaság" miként járulhatna hozzá a fenntartható fejlődéshez és a szegénység leküzdéséhez, valamit
(b) arra, hogy a fenntartható fejlődés feladatainak nemzetközi koordinációjával foglalkozó intézményrendszert miképpen lehetne jobb tenni.
A fenntartható fejlődés ügyet azonban nem lehet – bármennyire is „zöld" – a gazdaságra szűkítetten vizsgálni. …
megfelelő intézményi keretekre lenne szükség, amely biztosítja a nemzetközi programok, szervezetek közötti koordinációt, a végrehajtás számonkérését, elősegíti a kormányközi és a nem-kormányzati szervezetek együttműködését. … szó sincs a fenntartható fejlődés követelményeinek intézményi, koordinációs szintű

[27] GUIDEBOOK További részleteket találhatunk: A Guidebook to the Green Economy, 2012, UNDESA http://www.uncsd2012.org/content/documents/528Green Economy Guidebook_100912_FINAL.pdf
[28] ANTYPAS, Alexios: Rio+20: the future we still have to fight for, Environmental Liability Review, Vol. 20 Issue 3, 2012, 91. old
[29] „RIÓ+20" Nemzetközi Konferencia - Civil értékelés és javaslatok a fenntartható fejlődés folyamatairól MTVSZ 2012, http://www.mtvsz.hu/dynamic/rio20_web_boritokkal.pdf, 14-15.old

elsődlegességéről … A gyökeresebb intézményi reform, a fenntartható fejlődés követelményeinek tényleges integrálása és ezen az alapon a sokféle szervezet és program összhangjának biztosítása ismét elérhetetlennek látszik."

Amiről esetleg számot lehet adni, az **két szervezeti változás**. Az egyik az, amikor a nem igazán működő Fenntartható Fejlődés Bizottságot váltotta fel egy magas szintű politika fórummal, a másik pedig az UNEP jogi helyzetének erősítésére való felszólítás – az ENSZ Közgyűléstől várnak el e tekintetben lépéseket, hatáskörök, források és a befolyás erősítése tekintetében.

Jogi folyóiratban olvashatjuk – az érzékelhető jogi eredmények hiányában a következő összegzést: „Mindez a vezetés válságát és az erkölcsi krízist jelenti, ugyancsak a közös jól-létünk világos fenyegetettségét. Ugyanakkor az államok nem adták fel azt, hogy nemzetközi eszközöket fejlesszenek ki annak érdekébe, hogy elfordítsák a gyorsan közeledő nyersanyag-hiány és ökológiai válság irányát. A Rio-20 folyamatban, amely a szervezeti reformok irányában elindult, a fenntartható fejlesztési célok és a megvalósítás eszközei egy erősen motivált civil társadalom által befolyásoltak, amelyik tudatában van azoknak a fenyegetéseknek, amelyekkel szemben állunk..."[30]

Amikor immár összefoglalom mindazt, amit eddig vázlatosan elmondtunk a fenntarthatóságról, illetve fenntartható fejlődésről, illetve összefoglalom mindazt, amit nem mondtunk el, de beleértettünk a fentiekbe, viszonyítási pontként elfogadom Bosselmann gondolatait, elsősorban a **fenntarthatóság-fenntartható fejlődés** tárgyában, másodsorban a kettő működési rendszerében[31].

„A fenntartható fejlődés koncepciója, mind jelentésében mind jogi állapotában a fenntarthatóságnak köszönhető… Ez a jellemzés három fontos következtetést jelent a fenntarthatósági vitában. Először is meg kell különböztetni a fenntarthatóságot a fenntartható fejlődéstől. Mindkét fogalmat felcserélhetően használják, de **meg kellene őket különböztetni**. A második megjegyzés, hogy a fenntartható fejlődés fogalma a fenntarthatóságra vonatkozó fejlődést jelenti, mivel a fejlődés a fenntarthatóságra épül. … A harmadik megközelítés szerint a fenntarthatóság jelenti a legalapvetőbb környezeti elvet, noha még ezt teljesen el kellene fogadnia a jognak és a kormányzásnak.
...
Alapvető feltétel, hogy a fenntarthatóság évszázadok óta létezik, és azóta mindig a természeti erőforrásokra alapozódik. Amíg ezek az alapok szélesedtek – a régebbi időkben még helyi erőforrásoktól a mai planetáris rendszerekig, az ökológiai fenntarthatóság elve nem változott. Ez a fenntarthatóság nem különbözhet a 'fenntarthatóságtól' a 'fejlődés' összefüggésében. Az a tény, hogy társadalmi és gazdasági szempontokat is magába foglal a fenntartható fejlődés gondolata, nem jelenti azt, hogy el kellene térnünk az ökológiai lényegtől. Éppen ellenkezőleg, ez a központi gondolat az, amihez viszonyítani kell a társadalmi és gazdasági elemeket. Ennek következtében, az egész rendszer működőképes lesz: a **fejlődés akkor fenntartható, ha segít megőrizni és fenntartani az ökológiai rendszerek további működését**; és

[30] ANTYPAS, Alexios: Rio+20: the future we still have to fight for, Environmental Liability Review, Vol. 20 Issue 3, 2012, 92. old
[31] BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transfomring Law and Governance), Ashgate, 2008, 62. majd 53. old.

fenntarthatatlan, ha másként tesz."

Ez a megközelítés relatívvá teszi azt a kérdést, vajon mennyire kellene megkülönbözetni a fenntarthatóságot és a fenntartható fejlődést – ezek szerint nem kell, mert csak **más szintekről beszélünk ugyanazon összefüggésrendszerben** -, illetve világosan kiemeli, hogy a három elem, vagy három oszlop, három kör (ki miként ábrázolja a fenntarthatósági elemeket)[32] csak olyan elrendezésben értelmezhető, aminek alapja a környezet, az ökológia, és ebből következően a jogban legegyszerűbb kifejeződése a környezetjog. Nem lehetséges olyan rendszert fenntartani, ami csupán a gazdasági törvényszerűségekre épül – ha ilyenek vannak egyáltalában, hiszen a gazdaság és annak törvényei emberi találmányok, amelyeket az ember a maga képére formál.

Erre nézve nem szabad megfeledkezni a következő alapvető szempontokról sem, amelyek figyelmeztetnek arra, miként is kellene értelmeznünk és gyakorolnunk egyebek között a fenntarthatóság elvét[33]: „**A gazdasági rend megteremtője nem egy „láthatatlan kéz", nem is a piac ármechanizmusa, hanem maga az ember**. A közgazdaság rendező elve sem más, mint az ember által meghatározott célra való tudatos és akart irányítás. A rendező elv végeredményben maga az ember.
A gazdaságot nem vak mechanizmusok irányítják, hanem az ember. Éppen ezért nem létezik sehol tökéletes közgazdaság és nem is fog létezni soha. Emberi alkotás, és magán viseli az emberi lét tökéletlenségeit. Tévedés azt hinni, hogy a gazdálkodó döntései pro és kontra szempontjait mindig oly tökéletesen mérlegeli, hogy az érdekei szolgálatának a végeredménye a társadalmi optimum. A bír- és hatalomvágy, az utánzás, a divat és általában az irracionális motívumok sokkal inkább hatnak a gazdasági döntésekben is, mint azt elképzelnénk.
A gazdasági folyamatban tapasztalt rend néha olyan erővel mutatkozik meg, hogy a közgazdászok gazdasági törvényekről szólnak, amelyek hatására a folyamat szükségszerűen játszódik le. Tévedés lenne azonban a gazdasági törvényeket a fizikai törvényekkel azonosítani. …
Gazdasági törvényekről először csak akkor van szó, amikor a gazdálkodó az emberi és anyagi erőket, mint termelési tényezővé válható lehetőségeket, egy meghatározott igénykielégítési célra megszervezi és irányítja. Az emberi és anyagi erők ezen gazdasági célra való irányítottsága nem azok természeti adottsága, hanem a gazdálkodó ember tevékenységének az eredménye. Ezért aztán, amíg a fizikai törvények abszolút kötöttséget jelentenek, a gazdasági törvények csak viszonylagos kötöttséget."

Ha mindez igaz, akkor van a jognak mit keresnie, hiszen nem vak erők cibálják a mai gazdasági-társadalmi rendszereket, hanem szabályok, amelyeket az ember alkotott és most úgy tekint rájuk, mint külső tényezőkre, holott módja és lehetősége van változást előidézni. Sokban hasonlít ez a gazdaság értékelésének módszereire, amelyekről régen tudjuk, hogy téves irányt jelölnek ki, mégis ragaszkodunk hozzájuk – l. GDP[34] és annak

[32] Erre egyébként visszatérünk az EU legújabb környezeti akcióprogram-tervezete kapcsán.
[33] MUZSLAY István: Gazdaság és erkölcs, http://www.ppek.hu/k120.htm, Ez a program az azonos című könyv elektronikus változata. A könyv 1995-ban jelent meg a Márton Áron Kiadó gondozásában, az ISBN 963 7947 50 7 azonosítóval. Az elektronikus változat Arató László, a Márton Áron Kiadó igazgatójának engedélyével készült
[34] A környezet gazdasági értékelésének útjait dolgozza fel alaposan SZLÁVIK János: Fenntartható környezet-és erőforrás-gazdálkodás c. művében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005

közismert hiányosságai. Mindezek ismeretében nem is annyira lehetetlen elérni azt a célt, aminek összegzését éppen azért vettem kölcsön egy jogász szerzőtől, hogy annak lényegére rámutatva arra is utaljak, hogy mindez megvalósítható, különösen akkor, ha a fenntarthatóságot jogi követelményekre is megpróbáljuk lefordítani. De mit is kell elérni?

„Ha a gazdaságot fenntarthatóvá kívánjuk tenni, meg kell találni az utat, hogy a gazdasági szereplők a termelés és fogyasztás teljes ökológiai költségét értékeljék. Először a fenntarthatóság modellje a közlegelők tragédiájára is megoldást ad; a gazdasági szereplők úgy kell kihasználják a forrásokat vagy szennyezzék azokat, mint a levegő, a víz, a talaj és így tovább, hogy elismerjék és internalizálják ezek ökológiai költségeit. Másodsorban, az értékcsökkentés problémája kapcsán ugyancsak a szennyezés vagy az erőforrás felhasználása vonatkozásában, ha a gazdasági szereplők gondolnak gyermekeik vagy unokáik sorsára, akkor olyan mechanizmusokat kell kialakítani, amelyek betöltik azokat a az információs hiányokat, amelyek az externáliák tekintetében megtalálhatók. Így a fenntarthatóság modelljének egyik kérdése, miként integrálja a nemzedékek közötti igazságosságot a gazdasági modellbe.
…
A harmadik fontos kérdés, amit a környezeti fenntarthatóságnak meg kell válaszolnia, az a nemzedékek közötti igazságosság.”[35]

Kerekes Sándor a **fenntarthatóságot értelemszerűen köti egybe a környezeti problémákkal**, és ezen belül lát elmozdulást, kiemeli azokat a lépéseket, amelyek azt igazolják, hogy az elv vagy cél felé vezető úton valóban van előrehaladás[36]
„A gazdaság és a kormányzatok reagálása a környezeti kihívásra jelentős fejlődésen ment át. A fejlődés első állomását az additív megoldásoktól a megelőző szemléletig terjedő út jelentette. ... A másik jelentős váltást a megelőző szemléletű környezetvédelmen belül az jelentette, hogy a figyelem a termelési folyamatról fokozatosan a termékre helyeződött át. Ez nagyrészt az életciklus egészére kiterjedő “bölcsőtől a bölcsőig” szemlélet térnyerésének és az ökodesign területén végbement óriási fejlődésnek az eredménye.
A harmadik változási irány az “utasít és ellenőriz” típusú szabályozástól az önszabályozás irányába történt elmozdulás. A vállalatok egyre nagyobb hányada vállalja önkéntesen a környezetvédelmi jogszabályok túlteljesítését, a vállalati image javítását remélve. ...
A váltás a kormányzati szervezetek szemléletére is jellemző. ... Az EU-ban az új generációs eszközök megjelenését jelentik az ökocimkézés vagy az EMAS rendszerek illetve az önkéntes megállapodások. Az új szabályozási filozófiától az EU az reméli, hogy rájuk a vállalkozások új innovatív megoldásokkal reagálnak.
A változások negyedik csoportját a súlypontoknak a technológiai megoldásoktól az irányítási- szervezési megoldások felé történő elmozdulása képviseli. Ez az elmozdulás azon a felismerésen nyugszik, hogy a megfelelő technológia csak szükséges, de nem elégséges feltétele a környezeti teljesítmények javulásának.“

[35] WOODS, Kerri: Human Rights and Environmental Sustainability, Edward Elgar, 2010, 86.old
[36] KEREKES Sándor: Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés, DE AMTC AVK 2007, Debrecen, készült a HEFOP 3.3.1–P.-2004-06-0071/1.0 program keretében, 136-137. old, http://miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/21-Kornyezetgazdalkodas.pdf

Természetesen a **fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés, illetve annak elsősorban környezeti indíttatása kapcsán számos lehetőséget lehet felvázolni.** Mindezek összegzésére legjobb, ha a Bartus-Szalai szerzőpár friss munkájából emelem be az ide illő sorokat[37], mert magam aligha tudnám a számos eltérő megközelítés jobb értelmezését adni, méghozzá a kérdés kiterjedtségéhez képest ilyen tömör formában:
"Látható tehát, hogy a „fenntartható fejlődés" vagy a „fenntartható társadalom" fogalmainak nincs egy mindenki által ugyanolyan módon értelmezett es elfogadott jelentése. A különböző értelmezéseket a következőképpen tipologizálhatjuk:

- Környezetvédelem 2.0" – A fenntartható fejlődés egy magasabb szintre emelt környezetvédelem, ahol (a) elsődleges a természeti erőforrások jövő generációi számára való megóvása, de (b) a természeti tőke megőrzése már nem csak a hagyományos környezetvédelmi technológiákkal folyik, hanem elsődlegesen a gazdaságpolitikai, társadalmi célok megváltoztatásával (pl. a gazdasági növekedés elutasításával).
- „Potpourri" – Különösen az európai uniós vagy tagállami kormányzati fenntarthatósági stratégiákra jellemző, hogy azok már létező vagy éppen tervezett szakpolitikai stratégiák aggregátuma, összefésülése. Itt tehát a fenntartható fejlődés címke tényleges politikai tartalma pusztán annyi, hogy a különböző szakpolitikák (éghajlatvédelem, mezőgazdaság, vízgazdálkodás, oktatás, közlekedés, stb.) összehangolásra kerülnek, valamint a fenntarthatósági beszédmódra lefordítottakká válnak.
- „Humanista/utópikus svájci bicska" – Különösen az értelmiségi gondolkodásmódra, valamint egyes civil szervezetek megközelítési sajátossága a fenntartható fejlődésre mint a világ összes problémájának megoldási receptjére hivatkozni. Ebben az esetben a fenntarthatósági politikának tartalmaznia kellene minden rendű és rangú válság, probléma megoldásának egyeztetett tervét. A fenntarthatósági politika kívánatos eredménye pedig a konfliktusok nélküli világ, amelyben minden ember (ide értve a még meg sem születetteket is) harmóniában él egymással.
- „Az Észak-Dél pénzügyi transzfer sürgetésének *lingua franca*-ja" – A nemzetközi fenntartható fejlődési diskurzus állandó része, hogy az elv égisze alatt kell folyamatosan és egyre növekvő mértékben támogatni az átlagosnál fejletlenebb, szegényebb országokat. A fenntartható fejlődés itt olyan szókapcsolattá válik, amelynek egy-egy tagja az eltérő fejlettségű országcsoportok vesszőparipájává válik. Mivel a ma gazdagabb biodiverzitással rendelkező országok általában gazdaságilag fejletlenebbek, a gazdag országok pedig már sokszor a múltban felélték természeti tőkéjük jelentős részét, így a gazdag országok által szorgalmazott környezetvédelem (biodiverzitás védelme) főként a szegényebb országokban valósítható meg. A pénzügyi támogatás pedig ennek lehet az ára. Így alakul ki a képlet: környezetvédelem magasabb szinten (pl. „zöldgazdaság") + a szegény országok pénzügyi támogatása = fenntartható fejlődés. Ez a fajta megközelítés uralta az egyébként szinte eredménytelenül véget ért „Rio+20" ENSZ-konferenciát (Rio de Janeiro, 2012. június 20-22.) is.
- „Az antikapitalizmus titkos kódja" – A szocializmus 1980-90-es évekbeli bukása után a kapitalizmus kritikusai számára a fenntarthatósági narratíva biztosított

[37] BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: Környezetgazdaságtani problémák elemzése, Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers 2012/42, 221-222. old., http://www.plwp.jak.ppke.hu/

vivőanyagot mondanivalójuk újrafogalmazására. A generációk közötti igazságosság nyomán teret kap a generáción belüli igazságosság, azaz e helyett: a redisztributív egyenlőség kérdése is."

Amit el kell érni, az persze viszonylag **egyszerű célkitűzés** – legalábbis annak tűnik -, amit azonban megvalósítani rendkívül nehéz. Mi is lenne ez a fentiekből is jól kirajzolódó megoldás? "Összegezve az előbbieket megállapíthatjuk, hogy a fenntartható fejlődést akkor szolgáljuk, ha csökkentjük a gazdaság szívó hatását, és egységnyi (növekvő mértékben megújuló) erőforrással minél több jóléti szolgáltatást nyújtó terméket gyártunk. A fenntartható fejlődés felé való átmenetet segítjük, ha a gazdaság nyitott láncait zárjuk és egyre több visszacsatoló hurkot építünk be termelésünkbe, fogyasztásunkba, csökkentve ezzel a magasabb entrópia, a rendezetlenség állapotába való kerülést. Fontos követelmény, hogy a fenntarthatóságot szolgáló lépésünket a folyamat minél korábbi fázisában megtegyük. (Hatásosabban szolgálja a fenntarthatóságot pl. egy megújuló üzemanyagot felhasználó motor, mint egy katalizátorral felszerelt autó.) A fenntartható fejlődés megvalósulása hosszú távú, globális feladat. A megvalósításhoz azonban szükséges a program szintjeinek meghatározása és a feladatok megfogalmazása a kisközösségek, a családok, sőt az egyes emberek szintjéig."[38]

A fenntarthatóságról és annak jogáról már eddig és a következőkben is közrebocsátott vélemények, dokumentumok igazolják, hogy lehet a fenntarthatóságot széles körben elemezni és lehet annak hatókörét minimalista módon beállítani. Egy ilyen – számomra könnyebben emészthető - minimalista vélemény szerint: „Az alapvető dokumentumok szintézise azt mutatja, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát két elv kombinációjára lehet szorítani, amelyek axiómáknak tűnnek a fogalommal kapcsolatban: nemzedékek közötti és nemzedéken belüli méltányosság ... A fejlődés akkor lesz fenntartható, ha mint a nemzedékek közötti (környezetvédelem) és a nemzedékeken belüli (tisztességes gazdasági és társadalmi fejlődés) méltányosság biztosított, és ezt az integráción keresztül lehet elérni."[39] Mindezt egy **'képlettel'** bemutatja ugyanezen szerző:

> Fenntartható fejlődés = (nemzedékek közötti méltányosság + nemzedéken belüli méltányosság) x integráció

A számos félreértelmezés, eltérő értelmezés, mögöttes tartalmak – amelyek azonban jobbára szándékoltak vagy legalábbis tudatosan alakultak ki! – vezetettek odáig, hogy - noha nem tudományos forrást idéz, de jelen sorok szerzője is ugyanezt hallotta egy 2012. szeptemberi előadáson az ikonikusnak mondható tudóstól, hosszú és alapos magyarázat kíséretében – a téma ma élő talán legnagyobb tudósa (Meadows) emelte ki, ezzel bizonytalanságba taszítva mindenkit a fenntartható fejlődés fogalma és jelentősége kapcsán[40]: „Véleményem szerint ez egy oximoron, a fogalomnak nincs értelmes jelentése. Számos embernek a „fejlődés" azt jelenti, hogy egyszerűen úgy haladunk

[38] SZLÁVIK János: Fenntartható fejlődés vagy növekedés? (Konferenciakötet fejezet) in Gazdasági növekedés Magyarországon (szerk.: Dombi Ákos), Műegyetemi Kiadó 2005. http://www.gupt.bme.hu/pdfs/szlavik.pdf, 12. old. (oldalszám a webhely szerint!)

[39] BARRAL, Virginie: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 380. old.

[40] MEADOWS, Denis: http://www.siemens.com/innovation/apps/pof_microsite/_pof-spring-2010/_html_en/prof-dennis-meadows.html

előre, mint tettük az elmúlt 100 évben, erősen felhasználva az erőforrásokat és erősen szennyezve. Ehhez valamiféle „fenntarthatóságot” hozzátéve ennek olyan következménye van, hogy fejlődési modellünk elillan. Sokkal inkább érdekel engem a „reziliencia” fogalma. Ez a koncepció azt mutatja meg, hogy egy vállalat, város vagy ország miként szerveződik oly módon, hogy működni képes akkor is, ha súlyos válságok érik. Azok a politikák, amelyek a rezilienciát fejlesztik, fenntarthatóbbá tehetik a rendszert.”

Végezetül visszakanyarodva a joghoz, noha ebben a fejezetben nem kifejezetten jogi kérdéseket vizsgáltunk, mégis a jogi megoldásokat és válaszokat keressük. Egyik ilyen kérdés, létezik-e a fenntarthatóságnak jogszabályi fogalma? Egy példa erre – az EU fejezetben erre részletesebben is kitérünk, egy rendelet[41], amely úgy véli, hogy ezt a fogalmat meg kell határozni:
„2. cikk E rendelet alkalmazásában:
"fenntartható fejlődés": az adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára.”

Ez zárszónak alkalmas, válasznak aligha, mert egy ilyen fogalomból nem lehet jogszabályi következményeket levonni, jogintézményeket levezetni, joggyakorlatot táplálni, akkor sem, ha látszólag jogszabályi fogalommal állunk szemben. E fogalom tartalmi elemei azonosak mindazzal, amit eddig bemutattam, de sajnos ezen túlmenően további magyarázattal nem szolgál. Mindenesetre immár EU jogszabályi fogalomként is létezik az a fenntartható fejlődés, amelyik láthatóan az ökológiai fenntarthatóságra építkezik, tehát szoros kapcsolatot tart fenn a környezetjoggal, illetve rendeletben kaptuk a fenntartható fejlődés három alapját: népesség életszínvonal és jóléte (mind a gazdasági elem), a ma és a jövő generációk számára (társadalmi elem, a generációk közötti méltányosság mindkét értelemben), mindez a környezet lehetőségeinek keretein belül. Nem is remélhettünk egy jogszabályi megjelenítéstől ennél többet.

[41] Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK rendelete (2000. november 7.) a környezeti dimenziónak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről, Hivatalos Lap L 288 , 15/11/2000 o. 0001 – 0005

II. A FENNTARTHATÓSÁG JOGÁRÓL

Ebben a fejezetben olyan nemzetközi dokumentumokat, tanulmányokat, illetve ítéleteket válogattam, amelyek általában kifejezetten, de legalábbis közvetlenül annak értelmezésébe fogtak, milyen elvek, intézmények tartozhatnak a fenntarthatóság jogi kereteibe. Az itt vizsgáltak nem a vonatkozó matériák teljességét jelentik, hanem a legjellemzőbbek közötti válogatást. Az EU hivatalosnak mondott stratégiái, jogszabályai, ítéletei nem itt, hanem külön kerülnek sorra, e fejezetben Európából egy érdekes tanulmány kap csak helyet. Az már a legelső jelentésből is érzékelhető, hogy a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés térnyerésével együtt, nyomban megjelenik az a kérdés, vajon mindez mennyire tehető gyakorlattá, amelynek első lépése nem lehet más, mint a jogi tartalom, a jogi kötelezettségek összegzése. Akármilyen szép is legyen az elv, ha nincs mögötte tényleges követelmény, akkor elv is marad, ami kellő tiszteletet érdemel, de nem kell betartani. A fenntarthatóság jogáról szóló megnyilatkozások között nem kívánok fontossági sorrendet létrehozni, ezért a következőkben a legegyszerűbb rendszerező eszközhöz folyamodok és pusztán időrendet állítok fel, az 1992-es Riói Csúcstól a legutóbbi időkig, 2012-ig.

1. Az ENSZ szakértői jelentése a fenntarthatóság jogáról

Az UNCED-et (1992) követően egyre több fórumon elemezték és elemzik mind a mai napig magát a fenntarthatóságot, a fenntartható fejlődést – hiszen e két fogalom nem feltétlenül fedi egymást, nem egészen azonos jelentésűek, mégha össze is kapcsolódnak, amint azt az előzőekben láttuk -, illetve ezen belül annak jogi kereteit, hol szélesebbre, hol szűkebbre vonva a kört, hol szélesebben, hol szűkebben értelmezve a fogalmat és különösen annak következményeit. Az elmúlt évtizedek alatt felhalmozott dokumentumokat nem lehet, de nem is szükséges részletesen bemutatni, hiszen éppen változatosságuk miatt rendkívül szerteágazó következményekre juthatunk, amire a következőkben több példát is felhozunk. Mindenesetre egyike ezen dokumentumoknak, nem sokkal Rió után, éppen **a fenntarthatóság nemzetközi jogi következményeivel** foglalkozott – és amiért különös figyelmet érdemel, mert ez az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottság égisze alatt készült **szakértői jelentés**[42], amely a téma nemzetközi jogi elveit volt hivatva összesíteni **1995-ben**. Annak ellenére, hogy ez e Jelentés nem vezetett további érdemi lépésekhez, mégis a fenntartható fejlődés mára mintegy klasszikusnak mondható, még viszonylag tisztán érvényesülő, egyetemes megközelítését jól tükrözi, és mint ilyen, megérdemli, hogy némileg részletesebben foglalkozzunk vele, különösen azért, mert kevés a kifejezetten jogi vonatkozásokra koncentráló hasonló dokumentum. 1995 óta minden, a témával foglalkozó irodalom, forrás kiindulási pontjának tekinti, ténylegesen erre épít[43]. A jelentés törekszik az

[42] EXPERT GROUP, 1995: Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995, Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development Fourth Session 18 April - 3 May 1996, New York
(http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1996/background/ecn171996-bp3.htm)

[43] Két példa erre, ahol a vonatkozó fejlődést összegzik:
- PREPARATORY COMMITTEE: International sustainable development law: principles, practice &

univerzalitásra és a – manapság szívesen hangoztatott – holisztikus szemléletre, kellően megalapozva ezzel mindazt a mondandót, amit a fenntarthatóság jogi szempontjait illetően szeretnénk összegezni. Mindennek megfelelően kellően – néha kissé számomra túlzottan is - átfogó és részletes, esetenként számos kapcsolódó példát is felhozva. Éppen ezen jellemzői okán tartom szükségesnek, hogy végignézzük ennek minden elemét, természetesen nem térve ki a részletekre.

A Szakértői Jelentés **kiindulópontjának** (12. pont – innentől kezdve a Szakértői Jelentés pontjaira zárójelben hivatkozom, a jobb követhetőség érdekében – a Szerző megjegyzése) a **Riói Nyilatkozatból az 1. sz. alapelvet tekinti**: „A fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak - a természettel összhangban - egészséges és termékeny életre." Tehát az **élethez való jog és a környezet kapcsolódik itt össze**, noha ez az elv a környezethez való jogot külön nem nevesíti, de az ökológiai alapokat feltétlenül. Mindez összhangban áll azzal, hogy később a környezethez való jog értelmezésére kiemelt figyelmet fordítunk.

A másik alapvető gondolatot a 15. pontban az **integráció és a kölcsönös összefüggések** (interrelationship) jelentik, ezúttal elsősorban a Nyilatkozat 3. és 4. elvére hivatkozással (3. Elv: „A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.", 4. Elv: „A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten."), amelyet a 25. alapelvvel (25. Elv: „A béke, a fejlődés és a környezetvédelem egymással összefügg és oszthatatlan.") és a Stockholmi Nyilatkozat 13. alapelvével egészítenek ki (az államok integrált és koordinált együttműködése áll a középpontban). Mindebből az integrációra kell különösen is felhívni a figyelmet, amely az emberi jogokhoz hasonlóan, ugyancsak kiemelt vizsgálódásunk tárgya lesz, külön fejezetben (B.IV.). A Szakértői Jelentés még több forrásra is felhívja a figyelmet, amelyeket nem szükséges egyenként megvizsgálni, mindenesetre a 18. pont a már fentebb hivatkozott „**átfogó és holisztikus**" szemléletet várja el akkor, amikor a kérdéses jogelvek részletes vizsgálatára tér ki. Ezek szerint tehát a Jelentés elhatározott szándéka, hogy minden lehetséges szempontot és kapcsolatot feltárjon, inkorporáljon a fenntartható fejlődés jogába.

A fenti két gondolat jelenti tehát a koncepció alapját, függetlenül attól, hogy mennyiben szűkítjük le vizsgálatainkat a környezettel kapcsolatos megközelítésekre, hiszen sem az emberi jogok tisztelete, sem az integráció ebben a vonatkozásban nem jelent elköteleződést, még prioritásokat sem kísérel meg felállítani. A későbbiekben elsősorban éppen ezen kettős alapra építkezem magam is, amikor a B.I. fejezetben a környezethez való jogot vizsgálom, a B. IV. fejezetben pedig az integrációt.

A Szakértői Jelentés a különböző jogi alapelveket hosszan fejtegeti, és rendkívül

---

prospects, Second Preparatory Committee Meeting for the World Summit on Sustainable Development 2002, New York, 28 January to 8 February, 2002, http://cisdl.org/public/docs/news/brief3.pdf
- GOEPEL, Maja: Formulating Future Just Policies: Applying the Delhi Sustainable Development Law Principles, *Sustainability* 2010, *2*, 1694-1718, elérhető: http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/papers/Article_on_Sustainable_Development_Law_Principles.pdf

széleskörűen bontakoztatja ki – talán kissé túl széleskörűen is. Első vizsgálódási terület **a környezet és fejlődés** – hűen az alapul szolgáló felhatalmazáshoz, amely a Környezet és Fejlődés Bizottságától származik. Ezen belül megjelennek a következők:

- **fejlődéshez való jog** (19-25. pont), kiindulásként véve, hogy az ENSZ Alapokmánya[44] 55. pontja a gazdasági-társadalmi együttműködés céljai között éppen a fejlődést is feltünteti;
- közvetlenül ehhez kapcsolódik a fentebb még nem kifejezetten ilyenként megjelenített **egészséges környezethez való jog** (26-31. pontok), amelynek megalapozásához az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozataira, illetve az Egyezségokmányokra is utal a Jelentés. E tekintetben különösen figyelemre méltó a 31. pont második mondata: „**A fejlődés akkor fenntartható, ha megvalósítja az egészséges környezethez való jogot**”. .
- a **szegénység felszámolása** (32-37. pontok), hiszen a fenntartható fejlődés egyik alapvető gondolata ez, amely azonban hozzájárulhat az egész fenntarthatósági gondolat félresiklásához is. Ezt fogalmazza így Gyulai Iván a Riói Nyilatkozatra és következményeire utalva[45]: „• A fenntarthatatlan világ oka a szegénység, mert a szegények túlzott mértékben használják a környezetüket. • A világnak gazdasági növekedésre van szüksége, hogy a szegények gazdagabbak legyenek, hogy legyenek források a társadalmi és környezeti problémák kompenzálására.” A szegénység felszámolása és a fenti emberi jogi gondolatok azonban távolról sem illenek össze annyira, amennyire e Szakértői Jelentés alapján gondolhatnánk, mert ezt már aligha lehet nemzetközi jogi alapelvi szinten értelmezni. A szegénység kérdése amellett, hogy szinte azt sugallja, mintha ez lenne az egyik, ha nem meghatározó, okozója a gondoknak, erőteljesen a fejlődés elvének túlhangsúlyozását is előidézheti.
- **méltányosság (equity)** (38-50. pontok), amely kapcsolódik az igazságossághoz is, de különösen kétféle kérdést ölel fel: a 41. pont szerint a generációk közötti és a generációkon belüli méltányos bánásmódot, a források méltányos elosztását. Amint erre máshol kitérünk, a generációk közötti méltányos erőforrás-allokálás számos értelmezési kérdést vet fel, különösen arra vonatkozóan, vajon miként fogalmazhatjuk meg a következő generációk igényeit. Ezt fogalmazza meg kissé irodalmian a szerző[46]: „A párbeszéd egyoldalú. Mi vagyunk a beszélők és a jövő generációk a hallgatóság. Amint a múlt számos hangon és számos kifejezéssel szól hozzánk, úgy szólunk mi a jövő generációkhoz.” Itt az egyoldalúságon van a hangsúly, hiszen aligha tudható valójában, mi is a következő generáció tényleges igénye. Mindenesetre a Szakértői Jelentés e vonatkozásban nagyon józan megközelítéssel él (44. pont): „Feljogosítja ez valamennyi generációt arra, hogy olyan változatosságot kapjon, amely összehasonlítható azzal, amit a megelőző generáció élvezett.” Tehát nem abszolút értelemben vett ugyanolyan helyzetet kell teremteni, hanem mód van az érdekek és igények eltérő összetételű kezelésére is,

[44] ENSZ ALAPOKMÁNY: http://www.un.org/en/documents/charter/, vagy magyarul: http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186

[45] GYULAI Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Kiadja a Magyar Természetvédők Szövetsége. http://www.mtvsz.hu/dynamic/FF_kerdesek_valaszok.pdf 2008, 6. old.

[46] OLMSTED, James L.: Representing Nonconcurrent Generations: The Problem of Now, Journal of Environmental Law & Litigation, Vol. 23, 2008, 463. old

mint ami a jelen generációk számára adott.

- **a természeti erőforrások feletti szuverenitás**, illetve az a felelősség, hogy **ne okozzunk kárt** más állam környezetében vagy azon környezetben, amely nem áll egyetlen állam joghatósága alatt sem (51-56. pontok), mint a nemzetközi jog által régóta elismert alapvető követelmények jelennek meg – az 52. pont szerint pl. a természeti erőforrások feletti szuverenitás már a II. világháború után kialakult, egyebek között a gyarmatbirodalmak felbomlásával. Ezen elvek azonban nem feltétlenül függenek össze közvetlenül a fenntarthatósággal, noha kapcsolatuk kétségkívül szoros.
- a **természeti erőforrások fenntartható használata** (57-63. pont), erőteljes tautológiaként. A fenntarthatóság elve tehát a fenntartható használat. Sőt, maga a magyarázat összekapcsolja, szinte összemossa ezt az elvet az előzővel is, így ha van szuverenitás az erőforrások felett, az legyen fenntartható és ennek egyik jele, hogy nem okozunk kárt – l. a Stockholmi Nyilatkozat 21. elve. Ez az elv nem igazán rendelkezik megkülönböztető sajátosságokkal, az előzőhöz képest.
- a **környezeti kár megelőzése** (64-69. pontok), amelynek kapcsán a megelőzés gazdasági hasznosságát is kiemelik a Szakértői Jelentés szerzői. A fenntarthatóság jogi tartalmának értelmezésekor külön kiemelendő a 66. pont: „Nemzeti szinten, a környezet kár megelőzése feltételezi, hogy az államok hatékony környezeti jogalkotás alakítanak ki és működtetnek.” Ez a pont valójában nem más, mint a megelőzés elve, amely minden – és nem csupán a környezeti – kár esetében indokolt elem. A megelőzés a következő alapelvhez képest feltételezi a következményekre vonatkozó ismereteket.
- az **elővigyázatosság elve** (70-74. pontok) immár elválaszthatatlanul összekapcsolódik a megelőzéssel és a 70. pont szerinti értelmezéssel: „Az elővigyázatosság elve arra utal, hogy a tudományos bizonyosság hiánya nem lehet oka annak, hogy a komoly és visszafordíthatatlan környezeti károk elkerülésére irányuló lépéseket elhalasszuk.” Ne, maradhat el a Riói Nyilatkozat 15. elvére történő utalás[47] sem. Megjelennek az elővigyázatosság elvéhez kapcsolódó olyan jogi megfontolások is, mint a bizonyítási teher megfordulása vagy akár a vélelmekre történő alapozás (72. pont: „még akkor is, ha nincs egyértelmű és megsemmisítő erejű bizonyíték”). Az elővigyázatosság elvét a fenntartható fejlődés elve egyik legjellemzőbb részének tekintem, ezért erre külön, részletesen kitérek a B. III. fejezetben.

Amíg az elvek első csoportja jelentősen több sajátossággal bír a nemzetközi együttműködés általános követelményeihez képest, addig az elvek második csoportja a Szakértői Jelentés értelmezésében a **nemzetközi együttműködés** olyan általánosabb elveit tartalmazza, amelyek akár specifikusként is értelmezhetők a fenntarthatósággal való közelebbi kapcsolat révén Ezek:

- **együttműködési kötelezettség** a globális partnerség szellemében (75-102. pontok),

[47] „A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására.”

mint a nemzetközi együttműködés általános követelményeinek megnyilvánulása, amelyre pl. közvetlenül utal a Riói Nyilatkozat is 7. alapelveként[48]. E kötelezettségnek kiemelt jelentőséget ad a 80. pont, amely mindezt a felelősséget kiterjesztően értelmezi – a nem állami szereplőket is bevonva, az üzleti élet szereplőitől, a nem-kormányzati szerveken át a tudományig. Ennek megfelelően az elv egyes részeiben valóban értelmezhető nemzetközi jogi alapelvként is, más vonatkozásaiban – az államokon kívüli partnerekre gondolva – azonban inkább az együttműködés általon jogi elveként jelenhet meg. Az elven belül három területet különböztet meg a Szakértői Jelentés, amelyek azonban önmagukban is megállnák a helyüket, önálló elvekként, sőt ezek között az első még jobban illene a környezet és fejlődés fenti csoportjába, mint általában az együttműködési kötelezettségek közé. Megkülönbözteti tehát:

a) az **emberiséget közösen foglalkoztató kérdések** (common concern of humankind) területét, amelyben hangsúlyosan jelenik meg a tulajdoni viszonyoktól való alapvető különbség, és amelynek magyarázata nem kellően meggyőző módon részben összekapcsolja az eddigi elvek egy részét – mint a méltányosság két szintjét – részben pedig keresi a helyét, amely elsősorban környezetvédelmi irányultságú. „Az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések koncepciója globális környezeti problémákra utal, mint a klímaváltozás, a biodiverzitás megőrzése, amelyeket csak az államok együttműködésével lehet megoldani.”[49] Ezt a koncepciót rendkívül általánosan is lehet értelmezni – „Valójában azt is javasolták, hogy a ’globális környezet’ legyen az emberiséget közösen foglalkoztató kérdés.”[50] A „közös kérdések kapcsolódó, de különböző koncepciót jelentenek, mint a közös területek problémája vagy az emberiség közös öröksége. .. A közös kérdések eltérőek, mert nem területiek, nem tartoznak egy meghatározott területhez, hanem a szuverén államterületen kívül jelennek meg.”[51]. Úgy is mondhatjuk, hogy elsősorban a környezeti válságjelenségek, globális káros környezeti hatások sorolhatók ebbe a kategóriába;

b) **közös, de megkülönböztetett** (más megfogalmazásban megjelenik úgy is, mint **’közös, de egyben eltérő’**) **felelősség** (common but differentiated responsibilities) a fentebb már említett 7. riói alapelvre utalva, lehetőséget adva arra, hogy az egyes ország-csoportokat eltérő módon kezeljük – értve ezalatt majdan akár a segítségnyújtást is; és ennek mintegy folytatásaként. „… elismerjük, hogy amíg a környezetvédelem minden állam közös felelősségre, a

[48] „Az Államok átfogó közösségi szellemben fognak együttműködni annak érdekében, hogy megőrizzék, megvédjék és helyreállítsák a Föld élővilágának egészségét és egységét. Tekintettel arra, hogy világméretű környezetpusztulásban eltérő mértékben vettek és vesznek részt, az Államok közös, de megkülönböztetett felelősséget viselnek. A fejlett országok elismerik azt a felelősséget, amit a fenntartható fejlődés elérésére irányuló nemzetközi törekvésekben viselnek, tekintettel azokra a hatásokra, amelyeket társadalmaik a globális környezetre gyakorolnak és azokra a technológiákra s pénzügyi forrásokra, amelyekkel rendelkeznek.”

[49] BRUNÉE, Jutta: Common area, common heritage and common concern, in The Oxford Handbook of International Enironemntal Law, Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford UP, 2007. 552-553. old

[50] BRUNÉE, Jutta: Common area, common heritage and common concern, in The Oxford Handbook of International Enironemntal Law, Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford UP, 2007. 564. old

[51] SHELTON, Dinah: Common Concern of Humanity, Iustum, aequum, salutare, 2009. évi 1. sz. V. éfv.34-35. old,

fejlett országoknak felelősségükbe tartozik a környezeti állapot romlásához való történelmi hatásuk is, illetve az a fokozott nyomás, amelyet a globális környezetre helyeznek, illetve azok a technológiák és pénzügyi források, amelyek rendelkezésükre állanak."[52] Erre nézve számos nemzetközi egyezményt hozhatunk fel példának, mint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményét[53]. Ugyancsak említjük itt azt a megkülönböztetett felelősséget, amely az érzékeny, sérülékeny embercsoportok helyzetére hívja fel a figyelmet, akár a riói elvek között, akár másutt – szegények, öregek, nők, gyermekek.

c) a **fejlődő országok sajátos kezelése**, bennefoglalva két kiemelt területet: a kis szigetállamokat és az átmeneti gazdaságokat. E kiemelt kezelésnek is a Riói Nyilatkozat az alapja[54], egyebekben pedig nehezen választható el az előző elvtől, amire a példát az oda kapcsolt Keretegyezmény hivatkozott preambulumában is megtaláljuk. Mindenesetre az átmeneti gazdaságokra utalás sokat változott az utóbbi másfél-két évtizedben.

- **az emberiség közös öröksége** (103-104. pont), amelyet az emberiséget közösen foglalkoztató kérdésekről való megfelelő megkülönböztetés miatt az erőforrásokra, az anyagi értéket képviselő javakra korlátoz a Jelentés, és amelyek egyebekben még nem teljesen világos kört ölelnek fel. „A közös örökség koncepciója egyes erőforrások státuszát írja körül, amelyek az államok joghatóságán kívül esnek, mint a tengerfenék élőlényei."[55] Ennek rendezésében az államok között a kérdéses erőforrásokhoz való hozzáférésben érzékelhető jelentős különbségek játszanak szerepet: „Amíg a szabad hozzáférés, a jogi fogalmak szerint minden állam egyenlő hozzáférését jelenti, a valós hozzáférés az államok technológiai és pénzügyi forrásaihoz igazodik."[56] Ismét más szerzőnél a fentebb már említett közös

[52] ELLIS, Jay and WOOD, Stephan: International Environmental Law, in RICHARDSON, Benjanim J., WOOD, Stepan (ed) Environmental Law for Sustainability, Hart Publishing 2006, 366-367.old

[53] Az Éghajlatváltozási Keretegyezmény (1992), hazánkban kihirdette az 1995. évi LXXXII. törvény, már preambulumában is alkalmazza a megkülönböztetést, mint:

„felismerve ugyancsak annak igényét, hogy a fejlett országok világos prioritások alapján, rugalmas módon, haladéktalanul tegyenek intézkedéseket, melyek az átfogó válaszstratégiák első lépését képezik globális, nemzeti és - ahol ebben megállapodnak - regionális szinteken, számításba véve az üvegház-gázokat, kellően mérlegelve azok viszonylagos hozzájárulását az üvegházhatás erősödéséhez,

felismerve továbbá, hogy alacsonyan fekvő és más kis szigetországokat, valamint a mélyföldi parti, száraz, félszáraz vagy árvizeknek, szárazságnak és elsivatagosodásnak kitett területeket és a törékeny hegyvidéki ökológiai rendszerekkel rendelkező fejlődő országokat az éghajlatváltozás káros hatásai különösen érzékenyen érintheti,

felismerve, hogy az üvegház-gázok emisszióinak korlátozására tett intézkedések különös nehézségeket jelentenek azon országok - és főképpen azon fejlődő országok - számára, melyek gazdasága kiváltképpen függ a fosszilis tüzelőanyagok termelésétől, felhasználásától és kivitelétől,"

A kötelezettségekről szóló 4. Cikkely első mondata pedig ezt tekinti kiindulási alapnak:

„1. Valamennyi Fél, számításba véve közös, de megkülönböztetett felelősségeiket, sajátos nemzeti és regionális fejlesztési prioritásaikat, célkitűzéseiket és körülményeiket ..."

[54] Ezúttal a 6. Elv: „Megkülönböztetett fontossággal kell foglalkozni a fejlődő országok, és mindenekelőtt a legkevésbé fejlett és a környezeti hatásokkal szemben leginkább sebezhető országok sajátos helyzetével és szükségleteivel. A környezettel és a fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi programoknak egyúttal figyelembe kell venniük minden ország érdekeit és szükségleteit."

[55] BRUNÉE, Jutta: Common area, common heritage and common concern, in The Oxford Handbook of International Enironemntal Law, Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford UP, 2007. 552. old.

[56] BRUNÉE, Jutta: Common area, common heritage and common concern, in The Oxford Handbook of International Enironemntal Law, Ed. by BODANSKY, Daniel, BRUNÉE, Jutta and HEY, Ellen, Oxford

problémák és a közös örökség megkülönböztetése, hasonló tartalommal, de még világosabban jelenik meg: „Jelentős különbség van a közös örökség és a közös problémák között. Az előbbi olyan erőforrásokra és területekre terjednek ki, amelyek az egyes államok joghatóságán kívül esnek, mint a mélytenger-fenék… A közös problémák elve az egyes természeti erőforrásokra és tevékenységekre vonatkozó globális jelentőségre utal … Az államoknak megmarad a joghatósága. Az elv mögött meghúzódó gondolat az, hogy az érdekek szélesebb körét is figyelembe kell venni, amikor olyan döntést hoznak állami szinten, amely ezeket befolyásolja. Amíg a közös örökséget a fejlődő országok javasolták, hogy méltányos hozzáférést kapjanak az erőforrásokhoz, a közös gondokat jobbára az 'Északi' országok hozták fel, hogy a 'Déli' országokra nyomást gyakoroljanak, mint pl. a biodiverzitás kapcsán."[57] Ez utóbbi alatt azt értve, hogy a fejlődő országok sem rendelkeznek teljes szabadsággal erőforrásaik felett, ha azok egyben a globális környezet meghatározó elemei, mint a trópusi erdők, stb.;

- **együttműködés a határokon túl** (105-122. pontok), mint alapelv nem tűnik túl eredeti gondolatnak, ugyanakkor az együttműködési kötelezettséghez hasonlóan több részre osztható, érzékeltetve, mennyire nehéz körvonalazni a kérdés lényegét. Így tehát a pontos megfogalmazás hiányában egyre jobban terjeszkedik a fenntarthatóság jogi alapelveinek felsorolása, miközben annak egyes elemei fel-felbukkannak, más vagy legalábbis kissé módosult megfogalmazásban. A részek, amelyek az alapelvi megközelítéstől egyre jobban a jogintézményi megjelenítés felé billentik a mérleget, és amelyek önmagukban is további részekre bonthatók:

  a) a **határon átnyúló természeti erőforrások méltányos és ésszerű használata**, amelynek eredete a folyók és tavak hasznosítása, mint a nemzetközi jog már hagyományosnak mondható területe;

  b) a szomszédos és várhatóan érintett **országok tájékoztatása** és a velük való **konzultáció**, amely sajnálatos módon, a környezetre veszélyt jelentő tevékenységek terjedésével és azok potenciális hatásainak növekedésével egyre nagyobb fontosságra tesz szert, olyannyira, hogy maga a Riói Nyilatkozat is külön tartalmazza az erre való közvetlen utalást[58];

  c) a határokon átnyúló hatásokkal kapcsolatos **környezeti hatásvizsgálat**, intézményként és módszerként, amelynek nemzetközi egyezménye – Espoo-i Egyezmény[59] – ekkorra már működik;

  d) **előzetes tájékoztatáson alapuló beleegyezés** (prior informed consent – PIC), mint a veszélyes anyagokra, készítményekre és hulladékokra, illetve természetesen azok nemzetközi mozgására vonatkozó sajátos jogintézmény[60]; és

---

UP, 2007. 562. old

[57] ELLIS, Jay and WOOD, Stephan: International Environmental Law, in RICHARDSON, Benjanim J., WOOD, Stepan (ed.) Environmental Law for Sustainability, Hart Publishing 2006, 365.old

[58] 19. Elv: „Az Államok előzetes és időbeli értesítést, valamint tárgyszerű információt fognak nyújtani a potenciálisan érintett Államoknak az olyan tevékenységekről, amelyeknek jelentős, határokat átlépő káros hatásaik lehetnek; s emellett az érintett Államokkal már idejekorán és jóhiszeműen fognak egyeztetni."

[59] 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espooban (Finnország), 1991. február 26. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről

[60] Amit pl. a 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendelettel kihirdetett, a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló Rotterdami Egyezmény kihirdetéséről, 'előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási

e) a **jelentős környezeti kockázatok megelőzésének** intézményeivel kapcsolatos együttműködés, egy újabb riói alapelv[61] rendszerbe állításaként, amelynek az előzőekhez való tényleges viszonya még távolról sem tisztázott, illetve amely az eddigiekhez képest nem sok újat jelent.

Az elvek harmadik csoportja a részvételi, eljárási típusú elvek sora, amit a Jelentés **részvétel, határozathozatal és transzparencia** elveiként határoz meg, amelyek így kormányzási, méghozzá „jó kormányzási" (123. pont) típusú eszközöket tartalmaznak és ezzel összefüggésben az eddigiekhez hasonlóan ugyancsak messze vezetnek – eljutunk ennek révén akár a korrupcióhoz, illetve annak megakadályozásához is. Itt találjuk a következőket:

- **társadalmi részvétel** (126-130. pont), amely önmagában is számos intézmény gyűjtőhelye - amelyekre később külön is kitérünk, de maga a Szakértői Jelentés is kitér a következőkben, szakítva az eddigi megközelítéssel, amikor önmagán belül jelenít meg részelemeket, itt ezeket egyben is és külön is igyekszik megragadni. Mindenesetre e téren leginkább a döntéshozatali részvételre gondolhatunk, azon belül is a környezetpolitikai döntésekre;
- **információhoz való jog** (131-133. pont) – Riói Nyilatkozat 10. alapelv[62] -, a társadalmi részvétel egészének előfeltételeként, és mint ilyen, a tényleges sorrendben a társadalmi részvétel előtt álló szempontként;
- **környezeti hatásvizsgálat és megfelelő információn alapuló döntéshozatal** (134-139. pontok), részben ismétlődést jelentve, részben új, egyre inkább technikai részleteket jelentő elemekkel bővítve - mint amilyen a 139. pont 'elérhető legjobb tudományos bizonyíték' iránti igénye.

Újabb elv- és egyben intézménycsoport jelenik meg ezt követően, a **viták elkerülésének és megoldásának témakörében**, amely azt mutatja, hogy egyre jobban távolodunk a fenntarthatóság alap-koncepciójától és olyan területekre is kiterjeszti a Jelentés fókuszát, amelyek egyre kevésbé rendelkeznek a fenntarthatósággal kapcsolatos specifikumokkal – éppen ezért nem is csoda, ha e fejezet az ENSZ Alapokmányára utal elsősorban. A magyarázatot erre részben a 141. pont kíséreli megadni: „A viták elkerülése a fenntartható fejlődés terén azért bír jelentőséggel, mert a környezeti kár gyakran nem visszafordítható, és így nem lehet kompenzálni, illetve az eredeti állapot nem állítható helyre. Ezen túlmenően a környezetvédelem jobbára a megelőzésről szól..." Az érvelés nem meggyőző, hiszen mindezek nem a viták elkerülésének vagy a vitás helyzetet rendezésének összefüggésrendszerében kell érvényesüljenek, hanem a károk elkerülésében, a fentebb már említett megelőzés és

---

eljárásnak' nevez.

[61] 14. Elv: „Az Államoknak hatékonyan együtt kell működniük minden olyan tevékenység és anyag más Államokba történő áttelepítésének és átjuttatásának elutasításában vagy megakadályozásában, amely súlyos környezetromlást okozhat, vagy amelyet az emberi egészségre ártalmasnak találtak."

[62] „A környezeti ügyeket - a megfelelő szinten - a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az Államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és a helyreállítást."

elővigyázatosság elveinek érvényesítésében. A **szándék** világos – sajátos intézményrendszer híján **ki kell terjeszteni a fenntarthatóságinak mondott nemzetközi intézményrendszert a lehető legszélesebb körre.** Mindez akár dicséretesnek is mondható, ha nem lenne félrevezető – hiszen az itt szereplő igazságszolgáltatási fórumhoz való jogot sokkal inkább keresnénk a társadalmi részvétellel kapcsolatban, mint a vitakezelés terén. Az alábbiakat sorolják ide:

- a **vitarendezés békés útjai** (144-148. pont), amelynek fontosságát egyebek között a 26. riói alapelve tartalmazza[63], ami ez esetben kifejezetten a környezeti problémákra fókuszál, és ezt interpretálja a fenntarthatóságra is, de ettől még nem válik sajátos alapelvvé;
- a **jogérvényesítéshez/jogorvoslathoz való jog** (149-152. pont), mind a közigazgatás, mind az igazságszolgáltatás terén. Ez a jog eddig és azóta is jobbára a társadalmi részvétel egyik alapjaként jelenik meg, és marad is elsődlegesen annak, amelyben a nemzetközi elemet az azonos jogok biztosítása a más állam jogalanyainak biztosítja – amint a 151. pont kiemeli, „ez jelenti a határon átterjedő vonatkozást". Egyebekben a jogérvényesítés a megfelelő kompenzációs vagy helyreállítást szolgáló intézkedésekre vonatkozik;
- a **nemzetközi felelősségvállalás nemzeti szintű végrehajtása** (153-154. pontok) már a nemzetközi jog követelményeinek olyan általánossága, amelyet talán külön nem is lett volna szükséges feltüntetni. A riói elvek között az utolsó, a 27. kapcsolódik ide. Ami könnyen beleérthető e pontba, és aminek ennek révén megfelelő értelmet is tudunk adni, az a szubszidiaritás – amelynek részleteiről később lesz szó – azon értelmezése, ami a 153. pontban lelhető fel: a nemzetközi kötelezettségvállalások hatékonysága, céljaik elérése a nemzeti szintű fellépéstől függ. Nem lévén nemzetközi jogérvényesítő, kikényszerítő apparátus, a szubszidiaritás ebben úgy értelmezhető, hogy a globális vagy legalábbis nemzetközi problémákkal kapcsolatos döntéshozatal jelenti a nemzetközi felelősségvállalást, a megvalósítást pedig a nemzetállamok kötelezettsége;
- a **nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzése** (155-160. pont) marad utolsó általános kérdésként, részben figyelemmel az előző pontban már említett szubszidiaritásra, illetve különösen a pacta sund servanda elvére.

Kiemelést érdemel, hogy az **integráció és a kölcsönös összefüggések fontossága** a Szakértői Jelentés végén **visszaköszön**, ezeket a 161. pont ismételten kiemeli, ezzel egységbe foglalja a jelentés egészét – a kiindulás és a zárszó ugyanazon két gondolat köré csoportosítható. Ami viszont a többi elvet vagy intézményt illeti, marad a széles körű, holisztikus megközelítés, hiszen maga a szakértői csoport arra kapott mandátumot, hogy a fenntarthatóság nemzetközi jogi alapelveit vizsgálja, az 1. pont szerint, amelyhez a jogintézmények, illetve azok összefüggéseinek elemzése társult, de nem kellett egyezmény-szöveget, tehát bármilyen kötelezettségre utaló rendet kialakítani. Ennek lett eredménye ez a kissé eklektikus, az elveket, intézményeket és módszereket keverő jelentés, amely egyes elemeiben valóban a fenntartható fejlődés sajátosságait viseli magán, más elemek tekintetében azonban megmarad az általános

[63] Ami viszont nem visz minket ismét közelebb, nem lépvén túl az eddigi általánosságokon: „Az államok a környezetvédelmi vitákat békésen oldják meg, alkalmazva az ENSZ Alapokmánya megfelelő eszközeit."

nemzetközi jogi megközelítés keretében.

Így válik lehetségessé az, hogy sokak számára nem teljesen összeillő kérdések együtt jelennek meg. Hiszen a **fejlődéshez való jog és a fenntartható fejlődés** értelmezése nem feltétlenül azonos gondolati körben mozog, amire az ENSZ Alapokmányának a Jelentés által is bevezetésként hivatkozott 55. cikke[64] a legjobb példa. Ez a cikk az anyagi jólétre utal, az életszínvonal növelésére, és mindarra, ami ezekkel összefüggésben van, és még messze nem gondol a riói elvek közötti harmadikra, amely a fejlődés és a környezetvédelem közötti arányosságot tűzi ki célul. És akkor nem is szóltunk arról, amire már eddig is többször felhívtuk a figyelmet és még később is ugyancsak sort kerítünk hangsúlyozására, tehát hogy a fenntartható fejlődés legegyszerűbb értelmezése is három pillért lát – gazdasági, környezeti és társadalmi -, amelyben a fejlődéshez való jog ugyan akár kettőt is tartalmazhat, de aligha abban az értelmezésben, amint mi eddig is láttattuk.

Nem csoda, ha egyes szerzők egybehangzóan fejezik ki aggodalmaikat, kétségeiket az ilyen rendszerezésekkel kapcsolatban. „Egy másik szerző, John Gillroy, megjegyzi, hogy noha a fenntartható fejlődést elismerik a nemzetközi jog elvének, kevés szerepe van a nemzetközi viták megoldásában. A vita feloldásához tudnunk kell, hogy egy jogi alapelvet el kell ismerni és az alkalmas kell legyen arra, hogy szabályokat generáljon. A fenntartható fejlődés elve nem alkalmas arra, hogy szabályokat generáljon, lévén maga is nem más, mint versengő al-elvek gyűjteménye. Gillroy szerint, a fenntartható fejlődés jogi alapelve ehelyett egy meta-alapelv, amely négy érdemi és négy eljárási al-elvet tartalmaz, amelyek esetenként hadilábon állnak egymással. A négy érdemi alapelv: 1) megelőzés, 2) elővigyázatosság, 3) a méltányos fejlődéshez való jog és 4) a nemzeti erőforrások használatának joga, oly módon, hogy azzal ne sértsünk más államokat. Gillroy négy eljárási elve: 1) a környezet és fejlődés integrálása, 2) a jövő generációkkal és azok jólétével való foglalkozás, 3) közös, de differenciált felelősség és 4) a szennyező fizet.”[65] Az idézett szerző Gillroyra hivatkozva tárja elénk saját véleményét is.

A most előttünk álló Szakértői Jelentés egyes elvei tehát kiemelten szerepelnek más szerzőknél is, míg létezik ezen felül nem egy olyan elv (’al-elv’) is, amelyik más szerzőknél alapvetőnek számít – ilyen a szennyező fizet elve -, de az immár jó 15 éves jelentés nem is érinti, illetve ismét számos olyan elv vagy intézmény került be e jelentésbe, ami nem feltétlenül került elismerésre a szakirodalomban általában – ezekre fentebb az adott helyeken utaltam. Ez azonban semmit sem von le a Jelentés értékéből,

[64] „Abból a célból, hogy létrejöhessenek az állandóságnak és jólétnek azok a feltételei, amelyek a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló békés és baráti kapcsolatokhoz szükségesek, az Egyesült Nemzetek elő fogja mozdítani:

1. az életszínvonal emelését, a teljes foglalkoztatást, valamint a gazdasági és szociális haladás és fejlődés feltételeit;
2. a gazdasági, szociális, egészségügyi téren fennálló és ezzel kapcsolatos nemzetközi feladatok megoldását, valamint a kulturális és nevelésügyi téren a nemzetközi együttműködést;
3. az emberi jogoknak és alapvető szabadságoknak mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre, vagy vallásra való tekintet nélkül történő általános tiszteletben tartását.”

[65] AVILÉS, Luis A.: Sustainable development and the legal protection of the environment in Europe, Sustainable Development Law &Policy, Vol. 12. Issue 3, 2012 spring, 30. oldal

amely nem sokkal a Környezet és Fejlődés Konferenciát követően már kész jogi elemekkel állt elő, és amely ebben a műfajban azóta sem sok követőre talált.

A Szakértői Jelentés mondandójának átcsoportosítása nyomán, semmiképpen sem a dolog végletes bonyolítása okán, hanem éppen ellenkezőleg, a lehetséges tisztázás érdekében, saját értékelésem szűrőkén át, **összegzésként kaphatunk egy olyan rendszert**, amelynek

- **Egyes elemei valóban erőteljesebb, közvetlen összefüggést mutatnak a fenntartható fejlődés sajátos jogi elveivel**, illetve intézményeivel, ezen belül is inkább környezetvédelmi kérdésekkel, jelesül:
  - elsőként a megelőzés (a Jelentés emellett külön is kiemeli a jelentős környezeti kockázatok megelőzésének intézményeivel kapcsolatos együttműködést, amelyet aligha kell külön elemként feltüntetni), illetve ennél szélesebb körben
  - az elővigyázatosság, majd a külön elvként, intézményként nem megjelenő, de az egészet mégis átfogó
  - integráció, illetve mindezek kiegészítéseként, valóban sajátosan jogi kérdésként jelenik meg
  - az egészséges környezethez való jog, amely kiegészül
  - a méltányosság elvével, amennyiben ez a generációk közötti méltányosságot illeti, melyekhez közvetlenül kapcsolódik két kérdés,
  - az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések értelmezése, valamint
  - az emberiség közös öröksége. amelyek együtt adnak táptalajt egy garanciális és eljárási szabályegyüttesnek,
  - a társadalmi részvétel, és ezen belül szerves részeinek, mint az információs jog, vagy a jogérvényesítéshez/jogorvoslathoz való jog;
  - és még egy eljárási típusú intézmény, a környezeti hatásvizsgálat, amely nem egészen világos módon megismétlődik, mégpedig környezeti hatásvizsgálat és megfelelő információn alapuló döntéshozatal néven,
  - és az ehhez némileg kapcsolható, a tárgyi hatály szempontjából speciális előzetes tájékoztatáson alapuló beleegyezés intézménye.

- **Más elemei legalábbis közvetett módon összekapcsolhatók a fenntarthatósággal**, mégha annál általánosabb megközelítést is jelentenek, tehát:
  - a fejlődéshez való jog,
  - a természeti erőforrások feletti szuverenitás, illetve ezzel szoros összefüggésben az a felelősség, hogy ne okozzunk kárt más állam környezetében vagy azon környezetben, amely nem áll egyetlen állam joghatósága alatt sem, ami nagyban-egészében együtt értelmezendő,
  - a természeti erőforrások fenntartható használata, valamint a külön kiemelten megjelenő, bár látszólag a nemzetköziségben attól eltérő követelmény, mégpedig
  - a határon átnyúló természeti erőforrások méltányos és ésszerű használata, illetve mind az erőforrások használata, mind pedig a környezeti értékek védelme és az ezzel kapcsolatos kötelezettségek alapját szolgáló
  - közös, de megkülönböztetett felelősség, amelytől aligha választható el, így csak fenntartásokkal említhető külön pontként
  - a fejlődő országok sajátos kezelése.

- Harmadrészt fellelhetünk a listában olyan elemeket, amelyek **vizsgálódásunk szempontjából elég kevéssé mutatnak ki bármilyen sajátosságot**, kevés közvetlen kapcsolatuk van a fenntartható fejlődéssel, sőt még közvetett is alig, tehát amelyek jobbára 'töltelékként' szolgálnak, mintegy annak igazolására, hogy a fenntartható fejlődés milyen széles körben kapcsolódik össze más területekkel:
  - az együttműködés a határokon túl kérdése, mint ami aligha jelent újdonságot, majd ugyancsak általános nemzetközi jogi elvárást jelent
  - a szomszédos és várhatóan érintett országok tájékoztatása és a velük való konzultáció, akárcsak
  - a vitarendezés békés útjai, de ezekhez hasonlóan szintén nem mondható sajátosnak
  - a nemzetközi felelősségvállalás nemzeti szintű végrehajtása sem, valamint aligha különleges újdonság
  - a nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzése.

- Végül következik a **sehová igazán be nem sorolható**, mégis külön helyet érdemlő **szegénység felszámolása** elnevezésű problémakör, ami inkább azért került ide, mert enélkül nem köszönne vissza a Riói Csúcs minden gondolata.

Azt is megállapíthatjuk végezetül, hogy a dokumentum távolról sem nevezhető homogénnek, hiszen elvek és intézmények, fenntarthatósági, általános nemzetközi kérdések, fontos és kevésbé fontos elemek keverednek, számos ismétlődés figyelhető meg. Mégis érdemes volt alaposan foglalkozni a Jelentéssel, amely a maga idejében ha nem is volt átütő erejű, de jelentős kortörténeti dokumentum, amelyből világosan látszik a szerzők jó szándéka, igyekezete. A Jelentés tehát kiemelkedő fontosságú, amely alapjává vált azóta is minden további fenntarthatósági jogi gondolkodásnak.

2. A Bős-Nagymaros ítélet és társai, illetve hatásuk a fenntarthatóság jogára

A fenntarthatósággal, ennek jogával vagy a nemzetközi környezetvédelmi joggal foglalkozó szinte valamennyi irodalom kiemelt helyet szentel a – hivatalos elnevezéssel - Gabčikovo-Nagymaros ítéletnek, illetve ezen belül is különösen Weeremantry különvéleményének[66]. Anélkül, hogy a számos irodalmi forrást részletesen idézném, példának egy ausztrál forrásra hivatkozhatunk, amely az ítélet előzményeit és a hozzá fűzött várakozásokat így jellemezte: „Különösen nagy várakozást fűztek ahhoz, hogy a Bíróság alkalmazni fogja a fenntartható fejlődés koncepcióját, hogy egyensúlyt keressen az egyezmények hagyományos joga és a környezetvédelmi feltörekvő normái között. Noha a Bíróság, először történetében, utalást tett a fenntarthatóság gondolatára, a felek kiterjedt környezetvédelmi hivatkozásait jobbára figyelmen kívül hagyták. Ezzel szemben, Weeremantry alelnök különvéleményét széles körben hirdetik, mint ami az üggyel kapcsolatos jelentős környezetvédelmi megfontolásokat tartalmazza."[67]

[66] Ahelyett, hogy minden lehetőséget felsorolnánk, egy rövid utalást említünk csak: KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: Guide to International Environmental Law, Martinus Nijhoff, 2007. 15. old. Egyebekben emellett sok tucatnyi cikk született, ezek listáját 2004-ig terjedően fellelhetjük a következő elérhetőséggel: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/jogtudomanyi-cikkek/271

[67] HOWLEY, Jessica: The Gabcikovo-Nagymaros Case: The Influence of the International Court of

A **Nemzetközi Bíróság** sokat citált **ítéletének**[68] **vonatkozó része** szerint:
„140. ... A Bíróság teljes mértékben tudatában van annak, hogy a környezetvédelem területén elővigyázatosságra és megelőzésre van szükség, mivel a természeti környezetben okozott károk gyakran visszafordíthatatlanok, illetve az ilyen károk helyreállításának velejárója a helyreállítás lehetőségeinek korlátozottsága.
Az emberiség a történelem során, gazdasági és egyéb okok miatt, folyamatosan beavatkozott a természet rendjébe. A múltban ez gyakran a természetre gyakorolt hatások figyelmen kívül hagyásával történt. Az új tudományos ismereteknek köszönhetően, és mivel az emberiség egyre jobban tudatára ébred az őt, a jelenlegi és a jövőbeni generációkat fenyegető veszélyeknek, melyeket ezeknek a beavatkozásoknak a meggondolatlan és mértéktelen gyakorlása idéz elő, az elmúlt két évtizedben számos új norma és szabvány fejlődött ki. Ezeket a normákat nemcsak akkor kell figyelembe venni, és az ilyen új szabványokra nemcsak akkor kell kellő súlyt helyezni, amikor egy-egy ország egy új tevékenység lehetőségeit mérlegeli, hanem azoknak a tevékenységeknek a folytatása során is, melyeket a múltban kezdett el. Ez szükségessé teszi, hogy **a gazdasági fejlődés és a természetvédelem közötti egyensúly megfelelően kifejezésre jusson a fenntartható fejlődés koncepciójában**."

Az ausztrál szerző kiemeli, „Mindenesetre ez két szempontból fontos. Elsősorban, noha a Bíróság nem részletezte a fenntartható fejlődés fogalmát, elfogadta, hogy ez a fogalom alkalmas arra, hogy a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés közötti egyensúlyt értelmezzük. ... Másodsorban, a Bíróság a fenntartható fejlődést koncepcióként kezelte, jelezve ezzel, hogy noha ennek van a nemzetközi jogban meghatározott státusza, mégsem kötelező nemzetközi norma. ... A fenntartható fejlődést így elsősorban eljárási szempontúnak tekintették, amelyik megkívánja, hogy mind a környezeti, mind a fejlődési érdekeket vegyék figyelembe a döntéshozatalban, de nem követelt meg egy meghatározott eredményt."[69]

Ezzel ellentétben Weeramantry sokkal nagyobb figyelmet szentelt a fenntarthatóságnak, ami még a különvélemény jelentős terjedelmében is megmutatkozik[70]. Amikor tehát Weeremantry azt tárgyalja, milyen elv felel meg annak, hogy annak révén egyensúlyt kell teremteni a környezet és a fejlődés között, így válaszol saját felvetésére: „Egyértelmű, hogy olyan elvet kell követni, amely mindkét szempontot megfelelő módon figyelembe veszi. Van-e azonban ilyen elv, és elismert-e a nemzetközi jogban? Úgy vélem, a válasz mindkét kérdésre pozitív. A szóban forgó elv pedig **a fenntartható fejlődés elve, amely véleményem szerint a modern nemzetközi jog szerves részét képezi**."

Majd folytatja: „A fejlődéshez való jog helyes megfogalmazása tehát, hogy ez a jog

---

Justice on the Law of Sustainable Development, 2009, Vol 2(1) Queensland Law Student Review, 3. old.
[68] NEMZETKÖZI BÍRÓSÁG 1997. szeptember 25-ei ítélete – GabcikovoNagymaros Project (Hungary v Slovakia) (Judgment) [1997] ICJ Rep. 7, 17-18 [Judgment].
Megtalálható: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/az-itelet/33
[69] HOWLEY, Jessica: The Gabcikovo-Nagymaros Case: The Influence of the International Court of Justice on the Law of Sustainable Development, 2009, Vol 2(1) Queensland Law Student Review, 5-6. old.
[70] WEERAMANTRY alelnök különvéleménye A Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-ei ítéletéhez, megtalálható: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/kulonvelemenyek/35

abszolút értelemben nem létezik, hanem mindig a környezet általi elviselhetőségéhez viszonyítva határozható meg. A fejlődéshez való jog ily módon történő meghatározása egyértelműen része a modern nemzetközi jognak. Rövid hivatkozási módja a fenntartható fejlődés."

Számomra ez a gondolat azért kiemelkedő jelentőségű, mert ha a számos, akkor és azóta megjelent számtalan forrást nézzük, azok jelentős részben a fejlődéshez való jog és a környezetvédelem valamilyen párjaként, jobbára egyenrangú, de mégis külön kezelhető társaként tekintik. Egy kicsit köztes, mégis Weeremantryhoz képest nekem kevésbé elfogadható álláspontot tükröz Boyle nézete[71]: „Van-e különbség a fejlődéshez való jog és a fenntartható fejlődéshez való jog között? A válasz nem magától értetődő, de jelen cikk céljainak megfelelően azt javaslom, hogy egy gyakorlati különbséget tegyünk a következők között: (a) a fejlődéshez való jog, amint az ENSZ 1986-ban, illetve az Emberi Jogok Bécsi Deklarációja 1993-ban megfogalmazta és (b) a fenntartható gazdasági fejlődés kissé szűkebb fogalma, amit a Riói Nyilatkozat formált és amelyet nemzetközi bíróságok több esetben értelmeztek. A kettő világosan átfed, és bizonyos mértékig a különbség nézőpont kérdése."

Ha azonban csak egy kis betekintésre megnézzük a Boyle által hivatkozott Bécsi Deklarációt[72], akkor egyrészt az valójában még alig ismeri a fenntartható fejlődés gondolatát, másrészt elég nyilvánvalóan az anyagi jóléthez hozza közel a fejlődés gondolatát. A Nyilatkozat 8. pontja szerint: „Az Emberi Jogok Világkonferenciája megerősíti a fejlődéshez való jogot, amint az a Fejlődéshez való Jog Nyilatkozata megalapozta, mint univerzális és elidegeníthetetlen jogot, ami az alapvető emberi jogok integráns része. Amint a Fejlődéshez való Jog Nyilatkozata tartalmazza, a fejlődés középpontjában az ember áll." Majd ezen belül különösen megjelennek: méltányos gazdasági viszonyok, kedvező gazdasági környezet. Igaz, a 11. pont már kissé gondol a fenntarthatóság összetevőire is: „A fejlődéshez való jogot úgy kell kiteljesíteni, hogy méltányosan teljesüljenek a jelen és jövő generációk fejlődési és környezeti igényei."

Ezekhez képest a különvélemény határozottan **ökológiai, környezet alapú fejlődésnek fogja fel a fenntartható fejlődést**, és nem olyan jogok kapcsolatának, amelyek legalábbis konkuráló érdekeket jelenítenek meg, és ez a gondolat az, ami számomra is elfogadható, és minden eddigi bajok forrása az, hogy a két elem viszonyát, sorrendjét nézőpontként és nem nélkülözhetetlen prioritási rendként értékelik – tegyük hozzá, mind a mai napig. Az is alapvető szempont, vajon a jövő generációk alatt csak anyagi értékeket, szükségleteket értünk-e.

Külön kiemelést érdemel az, mit tekint a bíró az elv részeinek, hiszen jelen fejezetben erre igyekszünk fényt deríteni: „Az **elv alkotórészei** a nemzetközi jog jól ismert területeiről származnak: emberi jogok, állami felelősség, környezetvédelmi jog, gazdasági és ipari jog, méltányosság, területi szuverenitás, jogokkal való visszaélés, jó szomszédság, hogy csak néhányat említsünk." Ezeket még a nemzeti jogok évezredes

[71] BOYLE, Alan: Between Process and Substance, Sustainable Development in the Jurisprudence of International Courts and Tribunals in Sustainable Development in International and National Law, ed. by BUGGE, Hans Christian Bugge and VOIGT, Christina, Europa Law Publishing, 2008, 206. old.
[72] VIENNA DECLARATION and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/vienna.pdf

történetének alapintézményeivel is kiegészíthetjük Weeremantry szerint: „A már hivatkozott rendszerekből meríthető elvek között találhatók olyan jelentős elvek, mint a föld erőforrásai feletti gondnokság elve, a nemzedékek közötti jogok elve, valamint az az elv, hogy fejlesztésnek és környezetmegőrzésnek együtt kell járni. A földet, mint saját élettel rendelkező és a társadalom jólétéhez szervesen kapcsolódó dolgot kell tisztelni. Emberi használata során mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a föld képes legyen regenerálni magát. Mivel a flórának és faunának megvan a helye az ökológiai rendszerben, határozott védelmet kell, hogy élvezzenek. A társadalom minden tagjának feladata a környezet integritásának és tisztaságának megőrzése."

Visszatérve az ausztrál szerző összegzéséhez, a **különvélemény fontosságát** – egyben az addig a nemzetközi és a környezetvédelmi jogi irodalomban elterjedt nézeteket összesítve – a következőkben láthatjuk[73]: „Elsősorban, ahelyett, hogy a fenntartható fejlődést 'egyszerű koncepcióként' jellemezné Weeremantry elfogadta, mint olyan elvet, amelynek 'normatív értéke van'... Elfogadta, hogy az elv 'a modern nemzetközi jog integráns része'... egyetemes nemzetközi érték, amely egyben a jog általános elve is'... „elismerte a környezet védelmének emberi jogát, mint az emberi jogok 'lényegi elemét'."

A Bíróság ítélete, nem is annyira önmagában, hanem még jobban a hozzá kapcsolódó különvélemény révén, tehát közvetve, de utat nyitott annak, hogy **a fenntartható fejlődés nemzetközi jogi, sőt jogi relevanciáját elismerjük**, és ez akkor is az ítélet érdeme, ha egyebekben a részleteket a különvélemény inkább tartalmazza. Nem lehetne azonban a különvéleményre sem ilyen részletesen hivatkozni, ha az ítélet ezt az alapot, ezt a fenntarthatósági hivatkozást nem tette volna meg.

A Bíróság ítélete önmagában figyelemre méltó, a kapcsolódó különvélemény nélkül is.[74] „Az eset sajátos körülményeire tekintettel úgy tűnik, minta csupán eljárási követelményeket róttak volna a Felekre a fenntartható fejlődés „koncepciója" kapcsán. Amit azonban a Bíróság tett, valójában az volt, hogy utasította a Feleket arra, hogy hozzák egyensúlyba fejlesztési érdekeiket a környezetvédelemmel…"
„Ha tehát, az ilyen elvnek van normatív következménye, akkor az valószínűleg a **környezeti és fejlesztési megfontolások integrálása**."

A fenti vélemény Szerzője emlékeztet arra, hogy „Nemrégiben, a 2005-ös **Iron Rhine** (Belgium és Hollandia) ügyben az eljáró tanács az Állandó Választottbíróság keretében ugyancsak megfontolta a környezeti és fejlesztési célok közötti egyensúly kérdését. Az ügyben az egyik fél a másik fél területén keresztül szerette volna újra megnyitni a vasútvonalat, amely egy érzékeny természeti területet is érintene, és ahol nem volt világos, melyik félnek kell környezeti hatásvizsgálatot folytatnia és intézkedéseket tennie."

---

[73] HOWLEY, Jessica: The Gabcikovo-Nagymaros Case: The Influence of the International Court of Justice on the Law of Sustainable Development, 2009, Vol 2(1) Queensland Law Student Review, 6-7. old.
[74] CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: The role of international forums in the advancement of sustainable development, Sustainable Development Law & Policy, Vol. X., Issue 1, Fall 2009, 14. old. http://www.wcl.american.edu/org/sustainabledevelopment

A választottbíróság a hivatkozott ítéletben megállapította[75]: „58. … A feltörekvő elvek, akármilyen is legyen azok mostani státusza, utalnak a megőrzésre, managementre, a megelőzés és fenntartható fejlődés fogalmára, és a jövő generációk védelmére.
A Stockholmi Környezetvédelmi Konferencia, tehát 1972 óta a környezet nemzetközi jogi védelmének jelentős fejlődése figyelhető meg. Manapság mind a nemzetközi, mind az EK jog megköveteli a környezeti követelmények megfelelő integrálását a gazdaságfejlesztési kérdések megtervezésébe és végrehajtásába. A Riói Nyilatkozat a Környezet és Fejlődésről (elfogadva 1992-ben), 4. alapelvében ugyancsak ezt a trendet tükrözi … Fontos kiemelni tehát, hogy ezek az elvek integrálják a környezeti döntéseket a fejlesztési eljárásokba. A **környezetjog és a fejlődés joga** nem mint alternatívák állnak előttünk, hanem mint **egymást kölcsönösen erősítő, integráns koncepciók**, amelyek azt követelik meg, hogy amikor a fejlesztés jelentős környezeti kárt okozhat, érvényesül a megelőzés, vagy legalábbis a károk csökkentésének kötelezettsége. Ez a kötelezettség a nemzetközi jog alapelvévé vált.” Később a döntés felhívja a figyelmet a fenntartható fejlődés elvére, figyelemmel a Gabčikovo-Nagymaros ítéletre.

Majd az ítélethez fűzött magyarázatban fenti Szerző folytatja, összegzi[76]: „… azt kell javasolnunk, hogy a fenntartható fejlődésre irányuló viták békés rendezésén keresztül, az államok kapjanak értékes iránymutatást a nemzetközi bíróságoktól és választottbíróságokról, abban a tekintetben, miként lehet egyes határon átnyúló problémákat rendezni oly módon, hogy **egyensúlyt találjunk a környezeti, gazdasági és szociális fejlődés prioritásai között**.”

Nem ez az egyetlen folyománya a dunai vízlépcső ügyének, több más ítélet, döntés született azóta is, de az magától értetődő, hogy a különvélemény maga is külön életet él, szinte minden szerző, aki a fenntarthatóság jogáról értekezik, kötelességének érzi, hogy hivatkozzon rá. Egy ugyancsak fontos jogesetre történő hivatkozást mindenképpen be kell emelnünk ebbe a rövid áttekintésbe: „A Shrimp-Turtle (rák-teknős) ügyben a WTO Fellebbviteli Testülete elismerte a fenntartható fejlődés relevanciáját a vita megoldásában, sőt sajátos jogi következtetéseke is levont, de ez nem jelentette ennek nemzetközi szokásjogi elismerését.”[77]. Ezt a jogesetet is sokan feldolgozták[78], itt most erre nem térünk ki további részletekkel.

3. EU tanulmány a fenntarthatóság jogáról

A fenntarthatóság jogának sajátosságairól természetesen nem csupán globális, vagy nemzetközi szintéren beszélhetünk, hiszen azzal igyekszik foglalkozni valamilyen

[75] IRON RHINE (“Ijzeren Rijn”) Railway Case (*Belg. v. Neth.*) Perm. Ct. Arb. 1, 28-29, 49 (2005), http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1155

[76] CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: The role of international forums in the advancement of sustainable development, Sustainable Development Law & Policy, Vol. X., Issue 1, Fall 2009, 18. old.

[77] BARRAL, Virginie: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 386. old.

[78] A WTO és más világkereskedelmi szervezetek környezetvédelemmel összefüggő megközelítéseről bővebb áttekintést lapunk pl.: SZILÁGYI János Ede: Környezetvédelem a világkereskedelmi szervezetek jogában. c, tanulmányából, in NAGY Zoltán – OLAJOS István - RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: Környezetjog II. kötet, Tanulmányok a környezetjogi gondokodás köréről, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010, 25-50. old.

módon számos más szervezet is, amelyek lépésekről érdemes megemlékezni. Így külön kiemelt figyelmet érdemel, hogy **2000-ben** bízott meg az EK Bizottsága egy görög jogi szakértőt, hogy a **fenntartható fejlődés jogi kérdéseit kidolgozza**[79], anélkül persze, hogy a Bizottság ezt a tanulmányt a Közösség álláspontjaként megjelenítette volna. Mégis a tanulmány, éppen a bizottsági megbízás okán a mai napig meghatározó, még akkor is, ha alapul szolgáló jogi példái elsősorban görög sajátosságokra mutatnak rá, tehát nemzeti alapokon állva kísérel meg általános rendszert teremteni. Ez önmagában nem is baj, hiszen az olyan viszonylag új jogterületek, mint a környezetjog vagy éppen a fenntartható fejlődés, inkább törekszenek a saját rendszer megteremtésére, amellett, hogy a meglévő eszközöket is átalakítják, tehát sokkal több a közös vonás, és kevesebb a nemzeti sajátosság. A jogtudós rendszerében kiindulási pontként jelennek meg a fenntarthatóság jogának általa rendszerezett sajátosságai[80], tehát:

- az 'új' jognak rendszert kell építeni,
- az igazságosság és a fenntarthatóság szorosan összefügg, vagyis ennek erkölcsi szempontjairól sem szabad megfeledkezni,
- a tudomány segít a jog racionalizálásában,
- ezen jogterület dinamikusan és állandóan alakul, szemben a hagyományos joggal, ami inkább statikus, végezetül pedig
- ezen jogterület nyitott és a társadalommal folyamatos párbeszédben fejlődik.

A Szerző egyik alapvető megfontolása arra int mindenkit, hogy még sok tennivaló akad e téren: „A fenntartható fejlődés szabályai nem léteznek, azokat ki kell alakítani. A társadalom tagjainak fenntartható magatartása sem adott, hanem azt meg kell teremteni."[81] Arra nincs mód, és nincs is szükség, hogy a hosszú tanulmány valamennyi elemét bemutassuk, az azonban indokolt, hogy betekintsünk abba, hogy a több mint egy évtizede, nyilván az akkori bizottsági álláspont által is inspiráltan, mit is tekintett a Szerző a fenntarthatóság joga alapjainak, hiszen akár kortörténeti elemzésnek is felfogható.

A görög szerző a **fenntarthatóság jogának összesen 12 alapelvet tulajdonít**, amelyeket részletesen kifejt munkájában. A rendszer figyelemre méltó, de nem konzisztens, mert nem azonos minőségű elemeket tartalmaz. Ezen elvek valójában nem igazi elvek, hanem részben a fenntartható fejlődés alaptételei – mint a szakpolitikák harmonizálása vagy a természetes és ember alkotta rendszerek eltartóképességének ismerete -, részben pedig cselekvési programok – a biodiverzitás megóvása, a területfejlesztés. Azt már most le kell szögezni, hogy noha igyekszik integrált lenni, mégis magán hordja az akkor még erősebben érzékelhető környezetvédelmi túlsúlyt, amivel alapvetően egyetértek. Ugyancsak igaz az egészre, ami az 1995-öse ENSZ Szakértői Jelentésre is igaz volt, tehát igyekszik átfogó lenni, minél többet felölelni, amelynek következtében szempontok és intézmények keverednek. Ennek egyik folyománya, hogy nem veszi szigorúan a jogi elvek megfelelő értelmezését, összemossa a jogi és nem jogi elveket.

[79] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, http://www.woodlandleague.org/documents/sustainability/sustlaw.pdf
[80] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 42-43. old.
[81] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 42.old.

Az elvek tehát:
1. A környezetvédelmi közrend elve
Ezen belül található a minőségi fejlődés politikája, illetve a fenntarthatóság három pillérének megjelenése a fejlesztési tervezésben, legyen az akár köz-, akár magántervezés. A fenntarthatóság valamennyi szereplőjének, a közigazgatásnak, a társadalmi csoportoknak, szervezeteknek, az üzleti életnek és a polgároknak együtt kell működniük, de az állam stratégiai irányítása és ellenőrzése alatt. A hazai jogban a környezethez való jog kapcsán utalunk az Alkotmánybíróság határozataira, amelyek az állam felelősségének elsődlegességét emelik ki, illetve ilyen irányt mutatnak az Európai Emberi Jogi Bíróság ítéletei is.

Már az első pont érzékelteti tehát, hogy a tanulmány a fenntarthatóság általában elismert három pilléréből az egyiket sokkal hangsúlyozottabban szerepelteti, de ezzel nincs egyedül, hiszen a szerzők jelentős része nem is tudja elképzelni a fenntarthatóságot semleges módon, nem a környezetvédelemre helyezve a hangsúlyt. Gyulai Iván szerint[82]: „A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos egyik legfontosabb felismerés, hogy a problémák rendszer jellegűek, összefonódottak. Így a fejlődés és a környezet ügye is összetartozó és együtt kezelendő." Ugyanő másutt[83]: „A fenntartható fejlődés pedig egy olyan kultúra – viszonyrendszer – ember es környezet között, amely a jövőnek is elegendő forrásokat hagy." Bosselmann pedig határozottan fogalmaz[84]: „Alapvető, hogy felismerjük a koncepció ökológiai lényegét. Fel nem ismerni ezt, azonos lenne azzal, hogy a társadalmi, gazdasági és környezeti érdekeknek nincs értelmük. Vagy ökológiai fenntarthatóság létezik, avagy nincs fenntarthatóság egyáltalában."

A fenntarthatóság környezeti elemhez viszonyítottan alakítandó rendszeréről már több téma kapcsán – pl. a bősi ítélet különvéleménye – volt szó, és akkor is jeleztem, hogy semlegesen nem lehet ezt a kérdést megközelíteni. Ha nem emeljük ki a környezeti momentumot, akkor a gazdaság óhatatlanul kiemelkedik. Sokan – így az általam több alkalommal idézett Krämer és mások – utalnak arra az egyszerű tényre, hogy a környezetnek nincs megjelenítése, érdekképviselete, nincs 'hangja', tehát ki kell alakítani azokat a feltételeket, amelyet között működhet a hármas viszonyrendszerben. Mint ahogy ez minden kisebbségi jogi vagy sérülékeny csoportokat támogató ügyben történik, a fenntarthatóság esetében is a környezeti szempontoknak plusz jogosítványokat kell biztosítani, hogy ennek révén esély legyen a megfelelő egyensúly kialakítására.

2. A fenntarthatóság elve
A szerzők előszeretettel alkalmazzák a tautológiát, hiszen ez az elv önmagát jelenti. Ez lehet tehát a további elvek forrása, míg a megelőző elvet tekintsük az alapvető szervezési elvnek, hiszen egyik sem bír különös jelentőséggel.

[82] GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés, Második javított utánnyomás – 2000, Kiadó: Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, 10. old.
[83] GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés, kiadta az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, Miskolc 2012. 4 old.
[84] BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transforming Law and Governance), Ashgate, 2008, 23 old.

3. Az eltartóképesség elve
Az ökoszisztéma eltartóképességéről van szó, anélkül tehát, hogy lerombolnánk az adott rendszert. Az optimális méret megtalálása, anélkül, hogy az egész egyensúlyát veszélyeztetnénk, tehát a lehetőségek, források, terhelések végességére kell figyelemmel lenni.

Inkább érdekességként, mintsem a teljesség igényével, utalhatunk múltbeli hasonló vitákra, amelyek ha nem is a környezeti ártalmakra, hanem a túlnépesedés veszélyére reagáltak: „A népességnövekedés, a természetes erőforrások szűkössége és a jólét között fennálló viszonyról már nagyon régóta folyik vita. Igazán hevesen azonban csak az 1700-as években bontakozott ki, amikor Thomas Malthus megjelentette Tanulmány a túlnépesedésről - című művét. Mai követői a neo-malthusiánusok, azt állítják, hogy a természeti erőforrások végessége szigorú korlátokat állít az emberi népesség növekedése és fogyasztása elé."[85] Végső soron ezen az alapkérdésen építkezik az egész ökológiai lábnyom gondolat, amelyet ismertnek tekintek és ezért részleteivel nem kívánok foglalkozni, de egy mondat erejéig feltétlenül figyelmet érdemel, méghozzá a világ e vonatkozásban vezető szervezetének általános megfogalmazásában: „Az ökológiai lábnyom úgy jelent meg, mint a világ elsőszámú mérőszáma az emberiség természettel kapcsolatos igényének. ... ezek a számítások alkalmasak arra, hogy összevessék az emberi igényeket a természet biokapacitásának lehetőségeivel."[86]

Az eltartóképesség elv tehát lehet vezérelve a fenntartható fejlődés jogának, lehet viszonyítási alap, de közvetlenül nem igazán önthető jogi formába. Vannak olyan jogintézmények, esetleg elvek, amelyek ezt az elvet is segítik az érvényesülésben – elővigyázatosság, a bizonyítási teher újszerű megosztásával (l. B. III. fejezet), a hatásvizsgálat, vagy az integráció -, de maga az elv nem jogi alapelv.

4. A megzavart ökoszisztéma kötelező helyreállításának elve
Az egyensúly megteremtése megköveteli a helyreállítást, persze ha ez fizikailag lehetséges. Erre nézve hazai (görög) és EU jogi követelményeket és ECJ ítéleteket is idéz a Szerző. Ugyanakkor ez az elv inkább a megfelelő (jó) kormányzás egyik követelménye inkább, mint a fenntarthatóság alapelve. Az nem lehet kétséges, hogy a károsodás helyreállítása minden felelősségi formula egyik legjobb, leghatékonyabb válasza. Kérdés, mennyiben lehet éppen az ökológiában ténylegesen helyreállítani bármit is, mégis ez lehet az egyik legfontosabb jogi kötelezettség.

Az elv fontosságát és egyben nehézségét adja, hogy „A környezeti károsodás nem egyszerűen dologsérelem, hanem végső soron az emberi életkörülményeket rontja. A környezet veszélyeztetése vagy a környezetben okozott kár nemcsak a kérdéses környezeti tárgy tulajdonosának sérelme, hanem egyúttal az egész társadalomé; a hatás ugyanis nemegyszer egyúttal közvetlenül a lakosságot is éri, így általában a tulajdonosi érdekeket meghaladó sérelemről van szó."[87] Az ökoszisztéma helyreállításának jogi keretek közé terelése pedig sokkal keményebb falat, mint a sérült vagyoni érdekek esetén.

[85] KÓRÓDI Mária (összeáll.): Örökölt és örökbe, in KÓRÓDI Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra, Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, 2007, 36. old
[86] FOOTPRINT: http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/
[87] TAMÁS András (szerk.). A környezetvédelem jogi kézikönyve, KJK, Bp. 1981., 154.old.

5. A biodiverzitás elve

A vadon élő állat-és növényfajok változatosságának védelme, a legegyszerűbb megközelítésben. Az ökoszisztéma stabilitásának és életképességének elsődleges feltétele, abból kiindulva, hogy minél nagyobb a változatosság, annál nagyobb a stabilitás. A legegyszerűbb megfogalmazás szerint[88]: „A biodiverzitás a földi életet alkotó gének, fajok és ökoszisztémák változatosságát foglalja magába." Nemzetközi jogi fogalommal élve[89]: „**Biológiai sokféleség** a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajokon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét."

A biodiverzitás ennek megfelelően[90] „A.1. Ez a széles és átfogó fogalom a sokféleség három területét tartalmazza: a genetikai sokféleséget, tehát a fajok genetikai változatosságát; a fajok sokféleségét, tehát általában vagy egyes régiókban a fajok változatosságát; illetve az ökiszisztéma változatosságát. A genetikai sokféleség megőrzése minden élő szervezet, akár vadon élő, akár művelés alatt álló fajról is legyen szó, genetikai információja összmennyisége megőrzésére irányul, tehát sokkal tovább lép, mint a veszélyeztetett vadon élő fajok megőrzésének hagyományos rendszere." Ez jelentette a váltást a Biológiai Sokféleség Egyezménye nyomán.

Az EK élőhelyirányelv immár több mint 20 éves rendelkezései is ennek fontosságára utalnak: „mivel ezen irányelv fő célja, a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével hozzájárul a fenntartható fejlődés közös céljának megvalósításához; mivel a biológiai sokféleség fenntartása egyes esetekben megkívánja bizonyos emberi tevékenységek fenntartását és ösztönzését is;"[91] A Hatodik Akcióprogram[92] pedig kiemelt területként gondol a természetvédelem és biodiverzitás kérdésére.

6. A közös természeti örökség elve

Az ember közös örökségének része, ebben minden ember által érintett és érintetlen ökoszisztéma elem benne található, mint a vízesés, a korállok, stb. A Szerző több olyan elemet kapcsol össze, mint az emberiség közös öröksége, vagy természeti örökség, természeti emlék, egészen a római jogig visszamenően[93]. Erre példa: „A római jog

[88] BIODIVERSITY: http://www.eea.europa.eu/hu/themes/biodiversity/intro

[89] 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről: a Rio de Janeiróban, 1992. június 13-án aláírt Biológiai Sokféleség Egyezmény 2. cikke

[90] MATZ-LÜCK, Nele: Biological Diversity, International Protection in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press

[91] A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, Hivatalos Lap, 1992.7.22. L 206/7

[92] Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10. Art. 6

[93] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 99. old

elismerte, hogy a levegő, a tengerek, a partok, a folyók, a tavak, stb. „mindenki közös tulajdona", mindenki élvezetére, és a települések közterületeinek gondolatát csak később ismerték el." Az ENSZ Szakértői Jelentés emberiség közös öröksége gondolata is ebben a gondolati körben értelmezendő.

Az **emberiség közös öröksége**, legyen az természeti vagy annál szélesebb, alapvető jelentőségű minden fenntarthatósági munkában. Az ENSZ Szakértői Jelentés kapcsán sem feledkezhettünk meg róla. A jogi következményekre nézve, bemutatásként egy enciklopédiát használva[94], megkíséreljük a lehető legkompaktabb megközelítést alkalmazni:
„A.3. A fogalomnak nincs egy teljesen elfogadott megfogalmazása, annak betudhatóan, hogy a közös örökség elve a különböző jogrendszereknek megfelelően változik, attól függően, hogy hol utalnak erre vagy alapoznak rá. Mindenesetre lehetséges közös elemeket azonosítani, amelyek az elv lényegét adják…
B. 26. A közös örökség elve a következő elemeket öleli fel: a közös örökség nem foglalható el vagy vehető tulajdonba, mindenki számára nyitott; magában foglalja az együttműködés kötelezettségét, amely túlmutat az általános nemzetközi jog együttműködési kötelezettségén. A közös örökség elve alapján megjelenik az előnyökben való aktív részesedés kötelezettsége. Ezen túlmenően az elv magába foglalja a területek és erőforrások megőrzésének kötelezettségét, amely felöleli a fenntartható fejlődés koncepcióját is. Kötelezettséget jelent a kérdéses területek békés célú felhasználása. Az egyes elemeket a kitűzött célok vonatkozásában lehet csak ténylegesen meghatározni, a célok elérésének eszközein keresztül. A közös örökség másik fontos jellemzője a management rendszerek létrehozása. Ezen management rendszerek egy nemzetközi szervezeten keresztül is működtethetők, mint a mélytenger-fenék esetében."

A közös örökség regionális koncepciója jelenik meg a biodiverzitásnál már idézett élőhely-irányelv[95] preambulumában: „mivel a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik, és veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát jelent, közösségi szintű intézkedésekre van szükség védelmük érdekében;". Az emberiség közös öröksége mellett ez az irányelv az európai közös örökség megóvását tűzi ki célul.

7. Az érzékeny ökoszisztémák gyengéd fejlesztésének elve
A sérülékeny vagy érzékeny ökoszisztémák jobban kitettek a károsodásnak, ezt figyelembe kell venni. A Szerző ide sorolja a tengerparti területeket, a hegyeket, a kis szigeteket és a természeti szépséggel rendelkező területeket. Ezek kiemelése lehetséges, de nem szükséges és nem igazán indokolható. Mindenesetre a fenntartható fejlődés ENSZ Szakértői Jelentése ismeri ugyanezt az elvet, más elnevezéssel, a közös, de megkülönböztetett felelősséghez kapcsolódóan jelenítik meg legtöbbször az ilyen értelemben különösen veszélyeztetett területek védelmét. Érdekes módon ez lehet az egyik legkisebb ellenállásba ütköző jogi elv, hiszen viszonylag kis hatóköre révén

[94] WOLFRUM, Rüdiger: Common Heritage of Mankind, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press
[95] A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, Hivatalos Lap, 1992.7.22. L 206/7

könnyebben érvényesíthető, nem kíván általános és mélyreható korlátozásokat, mint pl. az eltartóképesség határainak tiszteletben tartása kívánna.

8. A területi tervezés elve

A terület funkcionális felosztása és elosztása jellemzői és hasznosítása alapján – ez az elv lényege Decleris olvasatában. A tervezés, tervszerűség elvét magam is mindig a környezetvédelem elvei egyik legfontosabbjának tekintettem[96], és magától értetődő, hogy a fenntarthatóság esetében is jogi követelményként jelenítendő meg. A Szerző a tervezésen belül inkább a területi tervezés, területrendezés gondolatára utal ugyan, de hivatkozását értelmezhetjük tágabban is. Mindenesetre a Hatodik Akcióprogram[97] sem feledkezik meg a területi, illetve földhasználati tervezés fontosságáról.

Nem annyira csupán a területi tervezésre, mint általában a programalkotásra vonatkoznak Somsen szavai az ECJ gyakorlatával kapcsolatosan[98]: „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, mintsem 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 magam részéről tehát valóban kiemelten fontosnak tekintem a területi tervezés kérdését, de ennél is határozottabban a környezeti tervezés egészét. Párhuzamként említem, annak érdekében, hogy időnként hazai példákat is sorra vegyek, hogy a hatályos környezetvédelmi törvény[99] ezt felismerve, 2009. január 1-től külön címet iktatott be, amely a környezetvédelem tervezési rendszeréről szól. 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
  - az országos környezetvédelmi programot (Nemzeti Környezetvédelmi Program),
  - a területi regionális,
  - a megyei és
  - 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.

[96] BÁNDI Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, 2011, 49-56. oldal

[97] Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10. Art. 3(10)

[98] SOMSEN, Han: Discretion in European Community Environmental law: an Analysis of ECJ Case Law, Common Market Law Review, 1413–1453, 2003. 1451. old.

[99] 1995. évi LIII. tv., a környezet védelmének általános szabályairól

Ugyanakkor létezik tehát a törvénynek egy másik csoportosítása is, mégpedig az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi terveket és a magasabb területi szintű környezetvédelmi terveket is megkülönbözteti. Mindezt oly módon, hogy a közöttük lévő összhangot a magasabb területi szint, illetve az átfogó terv javára biztosítani kell.

9. A kulturális örökség elve

Az ember alkotta rendszerek védelme jelenik meg ezen elvben, aminek révén a környezetvédelem eddig láthatóan preferált területén kívülre is kiterjeszti figyelmét a Szerző – ami görögként nem is csodálható. A 6. elv (természeti örökség) és jelen elv a dokumentumban mint egyensúlyban álló, egymást kiegészítő kérdések jelennek meg.

A kulturális örökség, közös örökség kapcsán figyelmet érdemel, hogy már a több, mint 60 éves Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata[100] is utal erre: „27. cikk: 1. Minden személynek joga van a közösség kulturális életében való szabad részvételhez, a művészetek élvezéséhez, valamint a tudomány haladásában és az abból származó jótéteményekben való részvételhez. 2. Mindenkinek joga van minden általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek védelméhez." Sokat kellett várni a következő nagy lépésre, ami az Egyezmény a világ kulturális és természeti örökségének védelméről **(**Párizs, 1972., az UNESCO szervezésében), amely elég szélesen vonja meg tárgyi hatályát[101]. A védelem mindkét tényezőre a jövő nemzedékek szempontjából terjed ki, és elsősorban az államok kötelezettségének hangsúlyozását jelenti. Kiinduló koncepciója szerint, noha az államok szuverenitását nem kívánja érinteni, mégis el kell fogadni, „hogy az ilyen örökség az egész világ örökségét jelenti, melynek megóvása az egész nemzetközi közösség együttműködésének feladata". Ez sokban hasonlít az emberiség közös örökségének elvéhez, de más tárgykörben. Az Egyezmény létrehozza a Világörökség Bizottságát, amelyik összegyűjti a tárgyi hatály alá tartozó területek, épületek, létesítmények listáját, amely alapján közös listát hoz létre - Világörökség Jegyzéke – és elősegíti az ennek védelméről való gondoskodást, ami egyebek között segítségnyújtást, illetve egy alap

[100] Az ENSZ Közgyűlés 217 A (III) határozata, 1948. december 10.

[101] 1985. évi 21. törvényerejű rendelet a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló, az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete Általános Konferenciájának ülésszakán Párizsban, 1972. november 16-án elfogadott egyezmény kihirdetéséről „*1. cikk* - Jelen Egyezmény szempontjából „természeti", „kulturális örökség"-nek tekintendők a következők:

- az emlékművek: építészeti alkotások, nagyméretű szobrászati és festészeti alkotások, régészeti jellegű elemek vagy szerkezetek, feliratok, barlangok és ezek alkotórészeinek olyan csoportjai, melyek történelmi, művészeti vagy tudományos szempontból kiemelkedő, egyetemes értékűek,
- épület-együttesek: egyedülálló vagy egybefüggő építménycsoportok, melyek építészeti stílusuknál, egységes jellegüknél fogva, vagy a környezetbe való beilleszkedésük folytán történelmi, művészeti vagy tudományos szempontból kiemelkedő egyetemes értékűek,
- helyszínek: emberi alkotások, vagy ember és természet együttes alkotásai, valamint régészeti lelőhelyeket is magukban foglaló olyan területek, amelyek történelmi, esztétikai, etnológiai vagy antropológiai szempontból kiemelkedő egyetemes értékűek.

2. cikk - Jelen Egyezmény szempontjából „természeti örökség"-nek tekintendők a következők:

- fizikai és biológiai alakulatok, vagy ezen alakulatok csoportjaiból álló olyan természeti alkotások, melyek esztétikai vagy tudományos szempontból kiemelkedő, egyetemes értékűek,
- geológiai és fiziográfikai alakulatok, valamint veszélyeztetett állat- és növényfajok lakó-, illetve termőhelyéül szolgáló pontosan körülhatárolt területek, melyek a tudomány vagy megóvás szempontjából kiemelkedő egyetemes értékűek,
- természeti tájak vagy pontosan körülhatárolt természeti területek, melyek a tudomány, a megőrzés vagy a természeti szépség szempontjából kiemelkedő, egyetemes értékűek."

létrehozását is magában foglalja.

10. A fenntartható települési környezet elve

„A poszt-indusztriális korban a települések fejlődését meghatározó tendenciák a következők: a) a városok számának megsokszorozódása és további növekedése, és b) a települések és az építési tevékenység ellenőrizetlen kiterjedése az ökoszisztéma kárára, különösen az erdők, vízpartok vagy a hegyvidék kárára."[102] E körbe számos már tárgyalt kérdés is bevonható, a kulturális örökségtől a területi tervezésig, illetve sok alpontot sorol fel maga a Szerző emellett, az építési engedélyezéstől a városi közlekedésig. Ugyanakkor, ha a fenntarthatóság jogának elveit keressük, ez a gondolat sem igazán ide, hanem sokkal inkább az eszközrendszer körébe illeszkedik. Amiért mégis el lehet fogadni e téma kiemelt kezelését, az részben még a Riói Csúcsra vezethető vissza, részben pedig a szubszidiaritás elvének (l. részletesen B. II. fejezetben) megvalósítása.

A Riói Csúcs egyik eredménye volt az Agenda 21, és ezen belül jelent meg az un. Local Agenda 21 (LA 21), amelynek: „alapvető célja: az önkormányzat aktív és cselekvő közreműködésével, a lakosság tevőleges támogatásával olyan program kidolgozása és megvalósítása, amely a fenntartható fejlődés elvére épül. A fenntarthatóság helyi programját kell megteremteni, amelynek segítségével egy olyan település szerveződik, amelyet a lakosok otthonnak tekintenek, abban ők és gyermekeik, a város, falu mai ás leendő polgárai otthon vannak." A további részleteket l. a hivatkozott tanulmányban[103] vagy a helyi fenntarthatóság kezdeményezés szervezetének, az ICLEI-nek honlapján[104].

11. A természet esztétikai értékének elve

Ezen belül különös figyelmet érdeme a táj, a természet szépségei, a kötet szerint. Éppen ezért indokolt, hogy egy sajátos és új szemléletet képviselő regionális egyezményről itt szóljunk, az Európa Tanács égisze alatt 2000-ben, Firenzében aláírt Európai Táj Egyezményről[105]. Az Egyezmény 1. cikkelye szerint „'Táj' az ember által érzékelt terület, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása és kölcsönhatása eredményeként alakult ki." A megközelítés a közös örökségen alapul és a cél főként a nemzeti intézkedések erősítése, egyenlőre inkább a vonatkozó politika kialakítása, a társadalmi tudatformálás irányában, mintsem konkrét elvárásokat megformázva. A nemzetközi együttműködés is jobbára a közös politikák kialakítására vonatkozik.

Kérdéses, mennyiben lehetne ezt a pontot is önálló elvnek tekinteni, hiszen a kulturális örökség, a közös örökség sok tekintetben erre is vonatkoztatható. A Tájkép Egyezmény preambuluma mindenesetre magyarázza e megközelítés fontosságát: „Annak tudatában,

[102] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 116. old.

[103] SZLÁVIK-TURCHANY: Útmutató a Fenntartható Fejlődés Helyi Programjai (Local Agenda 21) elkészítéséhez, Készült a Belügyminisztérium megbízásából, Témavezetők: Dr. Szlávik János, tanszékvezető egyetemi tanár, Prof. Dr. h.c. Turchany Guy, egyetemi tanár, 2002, http://www.prof-turchany.eu/documents/Helyi_Agenda_21_utmutato.pdf

[104] www.iclei.org

[105] 2007. évi CXI. törvény a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről

hogy a tájkép hozzájárul a helyi kultúra alakításához, és hogy az európai természeti és kulturális örökség alapvető összetevője, így hozzájárul az emberi jól-léthez, valamint az európai identitás megteremtéséhez;”.

A környezet esztétikai értékeire és ennek szerepére a környezethez való jog rendszerében a B. I. fejezetben visszatérek.

12. A környezeti tudatosság elve

A jog és a joggyakorlat önmagában nem elegendő a környezet megóvására. Az állampolgárok, a társadalom részvétele szükséges, amihez e pont alapján inkább a megfelelő információhoz való jog társul, de amelyet nyugodt szívvel értelmezhetünk az egész társadalmi részvételre kiterjesztő módon.

Ide sorolom alapvetésként, hogy sem a környezetvédelem, sem a szélesebb körű fenntartható fejlődést terén sem a hatalom, sem a társadalom nem ismeri fel mindig, hogy a környezetvédelem közös érdek, melyben mindenki közvetlenül is érintett, így befolyását bárki jogosan kívánja érvényesíteni. A feladat e téren elsősorban a környezetvédelem egész problémakörének tudatosítása, a tájékoztatás és a környezetvédelem oktatása. Környezetvédelmi tudatosságot csak kellő tájékoztatás mellett lehet elvárni. Az informálás, a kutatás és az oktatás mellett számos kérdésben olyan a jogi feltételrendszer kialakítására van szükség, hogy a társadalmi csoportok és egyének részvételi joga kiteljesedjék. Gondolhatunk e téren az olyan alapvető kérdésekre, mint az információhoz való hozzájutás jogorvoslati eszközökkel is kikényszeríthető biztosítása, vagy arra, hogy a megkeresett szerveknek legalább válaszadási kötelezettségük legyen.

Ezen kérdéskör tehát nem valamiféle elvi megközelítés egyszerű leképezése, hanem számos ponton alapvetően nélkülözhetetlen szabályozást jelent. A társadalmi részvétel általában, amelynek az információ előfeltétele, számos elvi és gyakorlati kérdésre ad megfelelő választ. A teljesség igénye nélkül ezeket a következőképpen sorolom fel:

- a demokrácia elveinek megvalósítása nem feltételezi, hogy az állam önmagában képes a társadalom érdekeit reprezentálni, szükséges a demokrácia közvetlenebb megjelenése is;
- a jó kormányzás, amiről az EU 6. környezetvédelmi akcióprogramja[106] kiemelten szól, feltételezi egyebek között a közigazgatás és a társadalom közötti párbeszéd fontosságát;
- a jó kormányzás a továbbiakban partnernek és egyben támasznak tekinti a társadalmat, amire rá is szorul, ha a környezetvédelmet komolyan veszi;
- a jogállamiság elvének biztosítása, az érdekek egyensúlyba hozása révén – némileg több jogot adunk a társadalomnak, mint a környezethasználónak, mint általában az esélyegyenlőség megteremtése során;
- a köztulajdon – nevezhetjük állami tulajdonnak vagy másnak – és a nemzeti vagyon kezelése, pl. akár a vízvagyon, akár a levegő, akár a természetvédelmi területek jelentős részét illetően;
- a környezeti tudatosság növelése a társadalomban a szabályozás elfogadtatásának és

[106] Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EC sz. irányelve, 2002. július 22., a Közösség Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramjáról, O.J. L 242 , 10/09/2002 P. 0001 – 001)5

az ezen alapuló előrelépésnek is előfeltétele;
- arról sem feledkezhetünk meg, hogy a társadalom magatartása – pl. fogyasztói szokásai – önmagukban is jelentős környezet ártalmat jelent, stb.

A társadalmi részvétel egyes területeinek alapjait a Riói Nyilatkozat 10. elve foglalta össze, ami részben az állampolgárok számára hivatkozási alapot jelent a környezetvédelemmel összefüggő jogaik gyakorlására, részben kötelezettséget ró az államokra az elvnek megfelelő nemzeti szabályozás kialakítására is.

A felsorolt és az előzőekben értelmezett 12 pont alapján a fenntartható fejlődés feltételeit Decleris a következőkben foglalja össze[107]:

a) A közértékek új rendszere, amit a fenntarthatóság, igazságosság és takarékosság jellemez.
b) A fenntarthatóság tudományának gyors fejlődése
c) Az állam ellenőrzése a piac felett, elsősorban a fenntarthatóság stratégiai tervezésével, illetve a végrehajtás ellenőrzésének rendszereivel.
d) Erős, erkölcsös, intelligens és hatékony állam.
e) Nyitott, igazságos és hatékony jogrendszer.

Mindebben felfedezhető a **jó kormányzás** (good governance) vagy **jobb kormányzás** (better governance)[108] politikai követelményének számos eleme is. ENSZ összegzés szerint: „A 'jó kormányzásnak' nincs egyetlen vagy kimerítő fogalma, aminthogy nincs hatályának pontos kerete sem, ami révén egyetemesen elfogadható lenne. A fogalmat nagy rugalmassággal alkalmazzák; ez előny, de a megvalósítás számára nehézséget jelent. Tartalmától és a kitűzött céltól függően, a jó kormányzás általában magában foglalja: az emberi jogok teljes tiszteletét, a jogállamot, a hatékony részvételt, a többszereplős együttműködést, a politikai pluralizmust, az átlátható és elszámoltatható eljárásokat és intézményeket, a hatékony és hatásos közszférát, a jogszerűséget, a tudáshoz, információhoz és oktatáshoz való hozzáférést, az emberek politikai jogait, a méltányosságot, fenntarthatóságot, a felelősség, szolidaritás és tolerancia erősítését szolgáló magatartásokat és értékeket.
...
A jó kormányzás gondolatát a megelőző Emberi Jogi Bizottság tisztázta, amely 2000/64. sz. határozatában a jó kormányzás alábbi kulcsfontosságú elemeit azonosította:

- átláthatóság
- felelősség
- elszámoltathatóság
- részvétel
- az emberek igényeire irányuló érzékenység"[109]

A fentieknek a Szerző olvasatában a hagyományos jogrendszer nem felel meg, következésképpen a **fenntarthatóság jogát meg kell teremteni**. Ehhez a jog új és szélesebb felfogása szükséges, amely az egységet globális szinten állítja helyre, és e jog

[107] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 37. old.
[108] l. pl. http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_en.pdf
[109] http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

jellemzői lennének[110]:

- szisztematikusan épül fel,
- egy szélesebb erkölcsi célnak felel meg, ami a fenntarthatóság és igazságosság, amelyet az etika szélesebb értelmezése vezérel,
- a tudomány módszerei alapján kell racionalizálni,
- dinamikus és folyamatosan alakul, és ez hosszú folyamatot jelent,
- a társadalommal való folyamatos kommunikáció alapján szervezett nyitott rendszer.

Mindehhez **eljárási elvek is járulnak**[111]:

- az átláthatóság,
- az információ elve,
- a társadalmi részvétel elve,
- az elszámoltathatóság elve.

A fentieket összevetve tehát a fenntarthatóság eléréséhez szükséges jogfejlődésnek a jelenleg uralkodó hagyományos jogrendszerek és jogi felfogás már nem képesek megfelelő kereteket adni, tehát új rendszer, teljes átalakulás szükséges. Megjegyzést érdemel, hogy valláserkölcsi alapon a Velencei Nyilatkozat[112] is hasonló következtetésre jut, noha más nézőpontból: „**Új felfogás és új kultúra szükséges**, amely az ember teremtésben elfoglalt központi helyzetén alapul, és amelyet azon környezetetikai viselkedésmód ihletett, mely Istenhez, önmagunkhoz és a teremtéshez fűződő hármas viszonyunkból fakad. Ez az etika erősíti az egymásrautaltság érzését, valamint az egyetemes szolidaritást, a társadalmi igazságosságot és a felelősséget az élet igaz kultúrájának megvalósítása érdekében.” Valójában a jogi háttértanulmány is hasonló irányba mutat – mindazok a sajátosságok, amelyekből egyeseket emeltünk ki csupán, **egy erkölcsi tartalommal jobban átitatott jogrendszer képét vetítik elénk.** Ez pedig nem egyszerűen elméleti követelmény, hanem az emberiség további fennmaradásának záloga, mert ha nem indulunk el ezen irányban, akkor a jelenlegi tendenciák egyértelműen a növekedés végét és a környezeti válság tetőzését prognosztizálják belátható időn belül[113], márpedig a hagyományos jogrendszer válaszai egyenlőre nem bizonyulnak elégségesnek.

Azt azonban ismét megállapíthatjuk, hasonlóan az 1995-ös ENSZ Szakértői Jelentés kapcsán elmondottakhoz, hogy az EK által szponzorált tanulmány is bőven tartalmaz átfedéseket, valóban fenntarthatósági és általános kormányzási elemeket, jogi és nem jogi elemeket – noha a fenntarthatóság jogára irányul -, elvi és jogintézményi vagy másként eszköz-elemeket, tehát elődjéhez hasonlóan **ugyancsak eklektikus.** Az pedig, hogy a fenntarthatóság joga ma még nem értelmezhető igazán, hanem azt ki kell építeni, egyszerre támogatható és elítélhető gondolat. **Támogatható,** mert elvárja a jogrendszer

[110] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 42-43. old.
[111] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000, 43. old.
[112] VELENCEI Nyilatkozat - II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartalomeosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata a környezeti etikáról, 2002. június 10., hétfő
[113] MEADOWS, D. – RANDERS, J. – MEADOWS, D.: A növekedés határai - harminc év múltán, Kossuth Kiadó, Budapest, 2005

átformálását, illetve ennek előfeltételeként a társadalmi-politikai gondolkodás átformálását, megújulását, amire igen nagy szükség mutatkozik. **Elítélendő**, mert egyben mintegy felmentést ad arra, miért is nem valósult meg eddig a fenntarthatóság, hiszen hiányoztak annak előfeltételei. Amennyiben tehát **elfogadjuk a fenntarthatóság joga kiépítésének igényét, az legjobban úgy valósítható meg, ha a meglévő intézményi rendszert alakítjuk**, tehát felhasználjuk a meglévő lehetőségeket, elfogadott eszközöket, bevett eljárásokat, stb. és ezekre alapozva alakítjuk (át) az igazgatási- és jogrendszert. Látható fentebb, hogy ebben nincs egyedül a fenntarthatóság joga, mert pl. a jó kormányzás is ebbe az irányba mutat.

Ha pedig végezetül összesíteni kívánjuk Decleris elveit, hasonlóképpen értelmezve és rangsorolva azokat, mint tettük az ENSZ jelentés esetében, akkor a 12 elvből a leginkább **fenntarthatóságinak tekinthető alapelvek, vagy legalábbis alapintézmények** a következők lehetnek:

- az eltartóképesség elve, ami ugyanakkor a fenntarthatóság elvéhez, a biodiverzitás elvéhez és a fenntartható települési környezet elvéhez hasonlóan mintegy önmaga magyarázatát adja;
- a közös természeti örökség elvét, a kulturális örökség elvét és nagyban-egészében a természet esztétikai értékének elvét a közös örökség-emberiség közös problémái kettősséggel azonosíthatjuk;
- a környezeti tudatosság elve a társadalmi részvétel iránti igénynek feleltethető meg;
- a területi tervezés elve egy tágabb körbe, a tervszerűség elvének gondolatába sorolható be, és mint ilyen eszközként jelenik meg, de elvi jelentőségét sem lehet vitatni.

Nem igazán található megfelelő funkcionalitása az alábbi elveknek:

- a környezetvédelmi közrend elve,
- a megzavart ökoszisztéma kötelező helyreállításának elve, és
- az érzékeny ökoszisztémák gyengéd fejlesztésének elve.

4. A Nemzetközi Jogi Társaság Új-Delhi elvei

A Nemzetközi Jogi Társaság maga 2002-ben lépett a fenntarthatóság értelmezése tekintetében. „Figyelemmel a fenntartható fejlődés legutóbbi elgondolásaira, beleértve mind a fejlődési, mind a környezetvédelmi, mint pedig az emberi jogi megfontolásokat, a **Nemzetközi Jogi Társaság elfogadta az Új-Delhi Nyilatkozatot**."[114] Ugyanezen szerző a Nyilatkozatot el is helyezi a nemzetközi jog forrásai között: „A Nemzetközi Jogi Társaság a nemzetközi jog területén működő tudományos fórum, és ennek a fenntartható fejlődésről szóló Új-Delhi Nyilatkozata a fenntartható fejlődés nemzetközi jogának kialakuló rendszerét tükrözi. A Nyilatkozat a Fenntartható Fejlődés Jogi Bizottságának kodifikációs kísérlete, és ilyenként – figyelemmel a rangos szerzők bevonására – mindenképpen **a nemzetközi jog másodlagos forrásának** tekinthető."[115]

[114] HILDERING, Antoinette: International Law, Sustainable Development and Water Management, Eburon, 2004, 9. old.
[115] HILDERING, Antoinette: International Law, Sustainable Development and Water Management, Eburon, 2004, 34-35. old.

A Nyilatkozat ugyan elmúlt 10 éves, de **2012-ben teljes megerősítést nyert** ugyanazon fórum által[116]: „Meggyőződve arról, hogy a Nemzetközi Jogi Társaság Új-Delhi Nyilatkozata olyannyira releváns, mint az volt elfogadásának idején." A szófiai (2012) fórum 7/2012. határozatának 1. pontja ezért megerősíti a Nyilatkozatot a maga teljességében, illetve 2. pontja a joggyakorlat számára fogad el útmutatást – l. alább. Mielőtt tovább lépnénk, egy megjegyzést kell tenni: az a tény, hogy 10 év alatt nem változott a Nyilatkozat tartalma, jelentheti azt – ha optimisták vagyunk -, hogy a szerkesztők olyan alapossággal végezték dolgukat 2002-ben, hogy az ma is közvetlenül alkalmazható, és jelenheti azt is – ha pesszimistán szemléljük -, hogy azért maradhat minden a régiben, mert az eltelt 10 év alatt nem változott semmi e tekintetben, nincs továbblépés. Mindkét szemlélet rendelkezik igazságtartalommal.

A Nyilatkozat[117] kiindulási pontnak úgy tekint a fenntartható fejlődésre, mint az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések egyikére, amelyet integrálni kell más politikai területek rendszerébe, ezen belül is **kiemelt figyelmet fordítva az emberi jogokra**, amelyet a fenntartható fejlődés megvalósítása központi elemének tekint. Mindenesetre az eddigiek fényében nem csoda, ha a Nyilatkozat központi része a fenntartható fejlődés jogi elveinek kimunkálása, mégpedig az eddigiek tárgyaltakhoz képest jelentősen egyszerűsített és rendszerezettebb formában. Amit eddig kritikaként megfogalmaztunk, tehát a szétszórtság és a nem összetartozó kérdések együtt kezelése, itt jobbára a helyére kerül, megfoghatóbbá, értelmezhetőbbé válik. Ez persze nem jelenti egyben azt, hogy minden gondolatot kritika nélkül kellene átvenni.

A Nyilatkozat elvei röviden:

1. Az államok kötelezettsége a természeti erőforrások fenntartható használatára vonatkozóan, amely magában foglalja az erőforrások feletti jogokat, illetve ugyancsak a nemzeti joghatóságon kívüli károkozás tilalmát.
2. A méltányosság elve - ebben a generációk közötti és jövő generációra vonatkozó méltányosság elve egyaránt benne foglaltatik.
3. A közös, de megkülönböztetett felelősség elve, amely nem csak az államokra, hanem minden más résztvevőre, így a nem-kormányzati szervekre, általában a társadalomra és a vállalatokra egyképpen követelmény.
4. Az elővigyázatosság elve, ami az emberi egészségre, a természeti erőforrásokra és ökoszisztémákra vonatkozik. Ezen belül több fontos elemet is megjelenít az elv, túllépve ezzel az elővigyázatosság hagyományos koncepcióján:
   - a károkozással kapcsolatos elszámoltathatóság,
   - a tervezés,
   - a környezeti hatások vizsgálata,
   - a bizonyítási tehet áthárítása az üzemeltetőre, a komoly vagy visszafordíthatatlan károk esetében.

[116] Resolution No. 7/2012, Committee on International Law on Sustainable Development, The 75th Conference of the International Law Association held in Sofia, Bulgaria, 26 to 30 August 2012.
[117] ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, 2 April 2002. in International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2: 211–216, 2002., Kluwer Academic Publishers.

5. A társadalmi részvétel, illetve az információhoz és igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás, amelynek egyik lényegi kérdése az emberi jogok védelme.
6. A jó kormányzás elve, amelynek ugyancsak vannak további sajátos tartalmi elemei, nem feltétlenül az általában legfontosabbnak tartott kérdéseket összegezve (érzékelhetően ez a pont inkább a fejlődő országok számára üzenet, igazolva azt a feltételezést, hogy a fenntartható fejlődés számos esetben a 'nyugati' gondolkodás közvetítője):
   - demokratikus és átlátható döntéshozatali rend, valamint pénzügyi elszámoltathatóság,
   - a korrupció elleni fellépés,
   - a szabályos eljárások tiszteletben tartása, valamint a jogállamiság és emberi jogok tisztelete,
   - a WTO közbeszerzési kódexe szerinti közbeszerzési eljárás (ez eléggé specifikus a többihez képest).
7. Az integráció és az összefüggések elve, különös tekintettel az emberi jogokra, valamint a társadalmi, gazdasági és környezeti célokra.

A fentiek tehát, noha határozottan megfoghatóbb, alkalmazhatóbb elvek az eddigieknél, mégsem jelentenek továbbra sem egységes szemléletet. **Ami igazán a fenntarthatóság elvei közé tartozik ezek közül**, az a második, harmadik, negyedik és hetedik elv, míg az első és a harmadik a fenntarthatóság kifejezetten nemzetközi jogi vonatkozású elve és a hatodik általában vonatkozik a jogállami berendezkedésre, azon belül is elég sajátos és kissé önkényes válogatást alkalmazva. **Marad tehát a méltányosság** (generációs jogok, emberi jogokkal is vegyítve), **elővigyázatosság, társadalmi részvétel** (ebben **emberi jogok**), valamint az **integráció** elve, amelyek egyben megfelelnek az eddig elemzett két másik dokumentum elgondolásainak is.

Az Új-Delhi elveket tehát 2012-ben megerősítette a Társaság, sőt ezt elhatározván mellette kiadtak egy **jogérvényesítéssel kapcsolatos iránymutatást is Szófiában**[118], amely kifejezetten az elvek igazságszolgáltatáson keresztül történő érvényesítését tűzi ki célul, tehát valójában a mindennapi jogalkalmazás felé próbál lépéseket tenni. Ez feltétlenül indokolt is, hiszen az eddig bemutatott és értékelt alapozások jelentős része aligha értelmezhető a mindennapok szintjén, vagy legalábbis komoly muníciót igényel azok tényleges alkalmazása. Arról persze nem feledkezhetünk el, hogy ezek az iránymutatások különösen a nemzetközi jogi gyakorlatra vonatkoznak.

Első lényegi kiemelés az Iránymutatás azon megállapítása, hogy **a fenntartható fejlődés kétséget kizáróan a nemzetközi jog alapelveként jelenik meg**, aminek következtében „a nemzetközi jog egyezményeit és szabályait a fenntartható fejlődés elveinek fényében kell értelmezni...", ellenkező esetben a **jus cogens** követelménye sérül.

[118] 2012 SOFIA Guiding Statements on the Judicial Elaboration of the 2002 New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, a Resolution No. 7/2012 mellékletetként

Miket is lehet ezen belül kiemelni, mint **a fenntartható fejlődés elveinek legfontosabb elemeit**?

- az emberiség közös gondjai, különösen a természeti erőforrások fenntartható használata;
- a kétféle generációs méltányosság, de ehhez a szegénység elleni fellépés is társul (amit tekinthetünk úgy is, mint a jelen generációkra – intragenerational equity – vonatkozó méltányos bánásmód egy sajátos megközelítését). Az Iránymutatás e téren azt várja el az igazságszolgáltatástól, hogy tovább munkálkodjon ezen elvek tartalmának meghatározásában;
- a közös, de differenciált kötelezettségek immár egyértelműen a nemzetközi jog testének részét alkotják;
- az elővigyázatosság elve immár elég pontosan körülhatárolható;
- a társadalmi részvétel és az információhoz, illetve igazságszolgáltatáshoz jutás akár a jogalkalmazó szervek saját eljárásán keresztül is megvalósítható;
- a jó kormányzás egyes elveit is szélesebben kell értelmezni;
- az integráció és kölcsönös összefüggés egyebek között a jószándékú tárgyalásokban nyilvánul meg;
- a környezeti hatásvizsgálat a nemzetközi jog határozott követelménye, különösen a határon túlterjedő hatások esetére.

E kiegészítések nem igényelnek további kifejtést, hiszen valóban nem tesznek mást, mint megerősítik az ILA évtizedes gondolatait, de nyugodtan mondhatjuk, hogy megerősítik, sőt letisztítják a felesleges sallangoktól az 1995. évi ENSZ Szakértői Jelentést is, részletezik a Bős-Nagymaros ítéletben elmondottakat, illetve megfeleltethetők Decleris kissé nemzeti színezetű elvcsomagjának is.

Tehát fenntartva az eddigieket, egyre világosabban érzékelhető, hogy **a fenntartható fejlődés jogához kapcsolható kört a méltányosság (generációs jogok), elővigyázatosság, társadalmi részvétel (ezekben emberi jogok), valamint az integráció elve köré vonhatjuk**, valamint ezt kiegészítik a kifejezetten nemzetközi jogi alapelvek, megfejelve a jó kormányzással, amire nézve az Iránymutatás maga sem ad konkrét további szempontokat – de amelyhez akár a többször említett tervezés kitűnő példát ad.

Amikor tehát e pont elején arról gondolkodtam, vajon jó jel-e, avagy sem, hogy a Nyilatkozat valójában teljes egészében megerősítést nyert, akkor most azt kell mondjam, hogy az optimistább szemléletet erősíteném inkább, tehát a rövid dokumentum szerzői valóban alapos munkát végeztek. Nem is igazán lenne szükséges, hogy 10 éves távlatban ilyen horderejű, és ennyire általános elvi összegzések lényegi változáson menjenek keresztül, sőt talán azt is mondhatjuk, hogy nem is lenne helyénvaló. A fenntartható fejlődés elve is negyedszázados – akármennyire is igaz, hogy előzményei akár évezredekre visszavezethetők -, legalábbis nemzetközi eszmetörténetét tekintve, nem várható el, hogy az ehhez kapcsolódó jogi szempontok ennyi idő alatt ennél letisztultabb formát öltsenek. A fenntarthatóság elveiben, eszközeiben ki kell alakítani a megfelelő fogódzókat, de nem lehet azt várni, hogy ezek forradalmi újdonságok legyenek.

5. IUCN kódex-tervezet a környezetről és fejlődésről

A fenntartható fejlődés kérdésével, annak jogi vonatkozásaival természetesen az eddig elmondottakon túl is számos szervezet és szerző foglalkozik, de mindenre nem térhetünk ki. Nem lenne ugyanakkor teljes a kép, ha nem tennénk legalább rövid említést arról, hogy sok más rangos szervezet mellett az IUCN[119] is foglalkozott a fenntarthatóság jogának kifejtésével, méghozzá oly módon, hogy kifejezetten a környezet és fejlődés kérdéseit kapcsolta össze tervezetében[120]. A tervezet első (1995) és negyedik (2010) kiadása között számos változás történt, de az elsődleges szempontok nem változtak érdemben. Nem vizsgáljuk tehát a tervezetet annak részleteiben, csupán az alapul szolgáló elvek meghatározására hívjuk fel a figyelmet, mint a fenntarthatósági szempontrendszer újabb összefoglalására:

2. cikk: az élet minden formájának tisztelete (ez nem jelent meg ilyen formában a fent tárgyalt elvek között),

3. cikk: az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések, nevezetesen a globális környezet,

4. cikk: összefüggő értékek,

5. cikk: méltányosság és igazságosság (itt csupán a jövő generációkra utalva),

6. cikk: megelőzés,

7. cikk: elővigyázatosság,

8. cikk: arányosság,

9. cikk: **reziliencia** (ezt érdemes külön kiemelni, hiszen erre a kérdésre alább külön visszatérünk, tehát a fogalom fontos lesz a következőkben, még akkor is, ha elég semmitmondó: „A természetes rendszerek és emberi közösségek azon képessége, hogy a környezeti zavaró hatásokkal és környezeti stressz-hatásokkal szemben ellenálljanak korlátozott, ezért ezt fenn kell tartani és helyreállítani, amennyire csak lehetséges.”),

10. cikk: a fejlődéshez való jog,

11. cikk: a szegénység leküzdése,

12. cikk: a közös és megkülönböztetett felelősség.

Mindezek mellett a fentiekben már említett elemek a tervezet más területeiben, mint az elvek, visszaköszönnek, így az integráció a 16. cikkben az általános kötelezettségek között, de összességében a tervezet nem rendelkezik átütő erővel. Amiért megemlékeztünk róla, az nem más, mint az az általános figyelem, ami a tervezetet kísérte a szakirodalomban, különösen annak betudhatóan, hogy oly sokan mondtak róla véleményt. Egyben kihasználom a tervezet egyik cikkét, a 9-et, hogy a következő fejezethez, a rezilienciához átvezessen. Ez az eddig vizsgált megközelítések közül az egyetlen, amelyik ezt a fogalmat tartalmazza, ami annak tudható be, hogy a szervezet

[119] International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, annak is Environmental Law Programme-ja

[120] Most a tervezet negyedik változatával foglalkozunk: Draft International Covenant on Environment and Development Fourth Edition: Updated Text, Environmental Policy and Law Paper No. 31 Rev. 3, 2010

maga inkább interdiszciplináris beállítottságú, nem annyira szűken vett jogi érdeklődésű, mint az eddigi források.

Akármint is értelmezzük és vizsgáljuk a fenntarthatóság és jogi megvalósulása részleteit, igazat kell adnunk Bosselmannak[121]: „A fenntarthatóság elve léte önmagában két fontos következménnyel jár. Először is, **a fenntartható fejlődésnek értelme és iránya alakult ki**. … A második következmény, hogy a meglévő szerződéseket, jogszabályokat és jogi elveket **a fenntarthatóság fényében kell értelmezni**."

[121] BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transfomring Law and Governance), Ashgate, 2008, 41. old

III. FENNTARTHATÓSÁG? REZILIENCIA?

Kiindulási pontunk a fenntarthatóságról, fenntartható fejlődésről általában adott összegzés utolsó gondolata, Meadows-t idézve[122]: „Sokkal inkább érdekel engem a „reziliencia" fogalma. Ez a koncepció azt mutatja meg, hogy egy vállalat, város vagy ország miként szerveződik oly módon, hogy legyen képes működni akkor is, ha súlyos válságok érik. Azok a politikák, amelyek a rezilienciát fejlesztik, fenntarthatóbbá tehetik a rendszert."

Két oldallal feljebb pedig az IUCN környezet és fejlődés egyezmény tervezetéből idéztük a fogalmat, amelyet ott is semmitmondóként jellemeztünk: „A természetes rendszerek és emberi közösségek azon képessége, hogy a környezeti zavaró hatásokkal és környezeti stressz-hatásokkal szemben ellenálljanak korlátozott, ezért ezt fenn kell tartani és helyreállítani, amennyire csak lehetséges."

Kérdésünk természetesen az lesz, mit is jelent egyáltalában a reziliencia, illetve jelent-e valamit a jog számára, mennyiben más mint a fenntarthatóság vagy éppen mennyiben azonosítható a fenntarthatósággal, avagy ez is csak egy szinoníma-szerű megközelítés, amely arra szolgál, hogy a már kissé elcsépelt formulát felváltsa egy újabb általánossággal? Amennyiben arra alapozunk, hogy a fenntartható fejlődés alapvető problémája nem más, mint az a szomorú tény, hogy nem működik, illetve az, hogy már messze túlléptük a fenntarthatóságot, pl. az ökológiai lábnyom szerint, elértük a 'túllövés' állapotát, akkor valóban valamilyen rendszer-frissítésre szükség van, mint ez a modern informatikán alapuló rendszerekben is megszokott. Tekintettel arra, hogy a társadalomtudomány, de különösen a jogtudomány számára ez a gondolat újdonság, engedtessék meg, hogy jelen rövid fejezetben az átlagosnál is több utalást tegyek irodalmi forrásokra, mielőtt következtetéseket próbálok levonni azokból.

Az bizonyos, hogy a rezilienciának immár évek óta kutatóközpontja van[123], és manapság egyre többet hallani erről itthon is. Elsőként hazai forrásból idézve tehát a fogalmi kör lényegét[124]:

„**Ökológiai szempontból** a 'reziliencia egy ökoszisztémának az a képessége, hogy tűrni képes megzavarását anélkül, hogy eközben minőségileg új állapotba kerülne. Fölhasználva ehhez ellenőrző, javító mechanizmusait, mintegy újjáépítve önmagát.' (Xavier Cazorla et. al., 2007/2008)
Valamely társadalmi, gazdasági rendszer működését tekintve azonban e fogalom tartalma: az előrelátás képessége, az, hogy integrált terveket, forgatókönyveket tud készíteni a természeti környezet és a társadalom (civilizáció) együtt működésére,

[122] http://www.siemens.com/innovation/apps/pof_microsite/_pof-spring-2010/_html_en/prof-dennis-meadows.html
[123] http://www.stockholmresilience.org/
[124] BULLA Miklós: Sokféleség és sérülékenység, A resilience képesség társadalmi interpretálása in Sebezhetőség és adaptáció, A reziliencia esélyei, szerk.: TAMÁS Pál – BULLA Miklós, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2011, 24-26. old.

kölcsönhatásai elemzésére, (és így) veszélyei minimalizálására, várható következményei előnyösebbé tételére. Az ilyen rendszernek tehát nem szerkezete változatlan újjáépítésének képességét kell megőriznie, hanem azt, hogy „megtanulja" a változásokhoz való alkalmazkodást. Azt a képességét őrizze meg, hogy új, a hátrányok (következményeinek) csökkentését, egyszersmind az előnyök fölismerését és alkalmazását támogató működési szabályokat, ellenőrzési, visszacsatolási szervezeteket tud létrehozni (Bulla, 2006). ...
A fenntartható fejlődés feltételeinek kialakításhoz, a fenntartható társadalmi modell eléréséhez jelenleg az egyik legfontosabb közvetlen célkitűzés a jelenlegi nem fenntartható folyamatok társadalmi tudatosulása, a változás szükségességének megértése, annak elfogadása, hogy elkerülhetetlen a fenntartható fejlődés elveinek, megközelítéseinek érvényesítése a társadalmi-gazdasági fejlesztési programokban, a szociális problémák megoldásában, a termelési-fogyasztási folyamatokban, a környezeti erőforrás-gazdálkodásban. A fenntarthatóság megkövetelte integráció eltér az ágazati integráció szükségességétől és az egész társadalmi (politikai), környezeti, gazdasági rendszer egyidejű fenntarthatóságát, így teljes társadalmi beágyazottságát igényli.
Most (is), azaz erős, szolgáló, védelmező, közszolgálati, – ne féljünk kimondani/leírni – állami intézmények léte/fenntartása iránti igény idején megint szükség mutatkozik a megközelítések, felelősségek, megoldási javaslatok és minták sokféleségére. Arra, hogy az intézményi innováció (reziliencia) is működjék."

A reziliencia 'anyja', a Nobel díjas közgazdász, Elinor Ostrom, akinek munkásságát – egyedül vagy társzerzővel – többször felidézzük a következőkben, amikor megpróbáljuk megérteni, és vizsgálódási területünkre adaptálni e látszólag újszerű, valójában inkább a jog számára újdonságot jelentő megközelítés lényegét. Egyre többen írnak az Ostrom házaspár (Elinor és Vincent) életművéről[125], amely cikkek egyike a **társadalmi-ökológiai rendszerek** (socio-ecological systems (**SES**)) fenntarthatóságára vonatkozó tanulmányokat foglalta magában. Ez a rendszerszemlélet az ökológiai, technológiai, társadalmi. gazdasági és politikai tényezők közötti közrehatás integrált tanulmányozását jelenti, és a kérdések közül az egyik lényegi kérdés, vajon az adott erőforrás használói invesztálnak-e időt és energiát abba, hogy a közlegelők ismer tragédiáját megváltoztassák. A kutatók szerint a személyek és környezetük közötti kölcsönhatás révén juthatunk el addig, hogy kizsákmányoljuk vagy megőrizzük a természeti erőforrásokat. Külön kiemelést érdeme, hogy a SES keretek között a kormányzati rendszerek úgy alakulnak, mint kormányzati és nem kormányzati szervezetek és kapcsolt társaságaik, egyesületeik hálózata. Ez egyben az un. **policentrikusság** megvalósulását is jelenti.

„Mi a SES? Olyan ökológiai rendszer, amely bonyolult módon illeszkedik egy vagy több társadalmi rendszerhez és egyben meghatározott azok által.... Általánosságban, a társadalmi rendszereket úgy értelmezhetjük, mint kölcsönösen egymástól függő organizmusokat. Mind a társadalmi, mind az ökológiai rendszer kölcsönös összefüggésben lévő egységeket tartalmaz, amelyek közösen működnek, és amelyeknek vannak közösen működő alrendszereik. A SES fogalommal a társadalmi rendszerek azon alrendszereire utalunk, amelyek az emberek közötti kölcsönös összefüggésben

[125] TOONEN, Theo: Mint pl az a cikk, amelyet e bekezdésben összegeztünk: TOONEN, Theo: Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective, Public Administration Review, Volume 70, Issue 2, March/April 2010, 193–202 oldalak

lévő kapcsolatokat kezelik a biofizikai és nem-emberi biológiai rendszerekkel való kapcsolatokban. Egy egyszerű példa, amikor egy halász magatartása a másik halász magatartásának kimenetelét változtatja meg, amikor hatással van a biofizikai és nem-emberi biológiai egységekre, amelyek a dinamikus, élő halállományokat jelentik. ... Amikor a társadalmi és ökológiai rendszerek ennyire összefüggenek, az egész SES egy komplex, adaptív rendszer, számos alrendszert foglalva magában, amelyek egyben számos nagyobb rendszerbe is beleágyazódnak."[126]

A fenntarthatatlanság jeleire adott társadalmi válaszokra egész tudományterület alakult ki. Ennek egyik ismérve a **policentrikusság**, amely elősegíti **a rendszerek adaptív kapacitásának erősítését**. Ugyancsak Ostrom írja[127]:
„A párhuzamos adaptív rendszereket meg kell őrizni egy policentrikus kormányzati rendszerben, figyelemmel egyben a nagyobb rendszer szempontjaira is. A policentrikus rendszer alatt azt értem, hogy a polgárok képesek megszervezni nemcsak egy, hanem több kormányzó hatóságot különböző szinteken… Minden egységnek jelentős függetlensége van arra, hogy alkosson és végrehajtson szabályokat egy meghatározott hatáskörben, egy meghatározott földrajzi területre. Az önmagukat szervező kormányzási rendszerek ebben a rendszerben lehetnek sajátos kerületek, magánegyesületek vagy önkormányzatok részei. Ezek hálózatot alkotnak az általános kormányzás több szintjén, megteremtve a polgári méltányosságot, de akár a büntetőbíróságok rendszerét is.
…
A policentrikus rendszerben minden közös erőforrás rendelkezik valamely hatósággal, amelyik legalábbis az adott erőforrás használatára vonatkozó szabályok egy részét megalkotja.
…
A policentrikus rendszerek önmagukban és komplex adaptív rendszerek, anélkül is, hogy lenne egy domináns központi hatóság.
…
A közlegelők tragédiájával szembenézni nem könnyű és soha nem is befejezhető feladat. Most már tudjuk azonban, hogy akik ezen erőforrásoktól függenek, nincsenek örökre a helyzetek csapdájába zárva, amelyek az idő múlásával csak rosszabbodni fognak, hanem fel kell ismernünk, hogy a kormányzás gyakran adaptív rendszer, magába foglalva a szereplők sokféleségét különböző szinteken. Ezek a rendszerek nagyon zavarosnak látszanak és nehéz megérteni őket. … ki kell alakítanunk a komplex adaptív rendszerek jobb elméleteit, különösen azokat, amelyek bebizonyították, hogy képesek hosszú időn át használni a megújuló természeti erőforrásokat."

A szerzők által most feltárt, bemutatott rendszerek példái jobbára kisebb közösségek által alkotott rendszerekről szólnak, sokban emlékeztetve a fenntarthatóság jogánál idézett Weeremartry hazai (Sri Lanka) példáira, vagy pedig Schumacher klasszikusára[128]. Az utóbbi írja: „A bölcsesség azt jelenti, hogy a tudomány új irányt

[126] ANDERIES, John M., JANSSEN, Marco A., and OSTROM, Elinor: A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective, Ecology and Society, 2004, vol. 9 no. 1, Art. 18. http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18, az internetes elérhetőségnél oldalszám nem szerepel
[127] OSTROM, Elinor: Coping with tragedies of the commons, Annual Review of Political Sciences 1999. vol. 2, letöltve: www.annualreviews.org, 528.old.
[128] SCHUMACHER, Ernst F.: A kicsi szép, KJK Budapest, 1991. 33. és 35. old.

vesz: a szerves, a gyengéd, az erőszakmentes, az elegáns és szép dolgok felé... Mit kívánunk valójában a tudósoktól és a mérnököktől? Talán ezt válaszolnám: olyan módszerekre és felszerelésekre van szükségünk, amelyek
elég olcsók ahhoz, hogy gyakorlatilag mindenki számára elérhetők legyenek,
kis léptékben alkalmazhatók, és
összeegyeztethetők az ember alkotásigényével."
Majd kiemeli:
„A kisléptékű műveletek számuktól függetlenül mindig kevésbé ártalmasak a természeti környezetre, mind a nagyléptékűek, pusztán csak azért, mert saját erejük kicsi a természet regeneráló erejéhez képest."

Schumacher és a SES, illetve policentrikusság egymáshoz közeli szemléleteket testesítenek meg.

Ostrom és szerzőtársai írták[129]:
„A reziliencia, amely hasonló koncepció, mint az erőteljesség (robustness), az ökológia által kifejlesztett gondolat (Holling 1973), és arra szolgál, hogy mérje azokat a változásokat vagy zavaró hatásokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy átalakítsa az adott rendszert az egyik egymást erősítő folyamatból és rendszerből egy másfajta rendszerbe és folyamatba. … A reziliencia elméletének legújabb folyamatai **hangsúlyozzák az adaptivitás képességet**, és a változás köreit, amelyek számos szinten keresztül érvényesülnek (Gunderson and Holling 2002). ...
Minden ilyen rendszer három kérdésre kell figyeljen:

1) az együttműködés és a közös cselekvés képessége a társadalmi rendszerekben fenntartandó,
2) az ökológiai rendszerek dinamikusak, amint azok a játékszabályok is, amelyeket a rendszerek szereplői egymással szemben alkalmaznak, és
3) az ökológiai rendszerek elfoglalhatnak több stabil állapotot és gyorsan mozognak ezek között."

Elsőre talán meglepőnek tűnik, de valójában nagyonis komoly üzenetet hordoz e forrásból származó utolsó idézet: „Azt mondhatjuk, hogy a társadalmi rendszer képessége, hogy fennmaradjon az ökológiai összeomlás ellenére, annak a jele, hogy a rendszernek nagyon kicsi az adaptivitási kapacitása az adott ökológiai rendszer felé. Ahelyett, hogy az alapul szolgáló erőforrás rendszer összeomlásának megakadályozásán munkálkodna, a társadalmi rendszer fenntartja önmagát és körülnéz, milyen más erőforrást lehetne kizsákmányolni." A lényeg éppen az utóbbi megállapítás, amely valójában az ember – mondjuk ki - mintegy 'élősködő' természetére utal, ami majd az etikai részben a katolikus egyház úgy fogalmaz, mint a teremtésbeni szerep elárulását. A **társadalmi rendszer ugyanis nem magát próbálja meg átalakítani**, igazítani a megváltozott feltételekhez, hanem a feltételeket akarja a maga számára megváltoztatni – kissé olyan ez, mint a száskajárás, amikor egy lepusztított földet nem újra művelünk, hanem másikat is felemésztünk. Ez valóban elszigetelt és egyes fajokra jellemző jelenség az ökológiában, de általános jellemzővé vált a mai társadalmakban.

[129] ANDERIES, John M., JANSSEN, Marco A., and OSTROM, Elinor: A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective, Ecology and Society, 2004, vol. 9 no. 1, Art. 18. http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18, az internetes elérhetőségnél oldalszám nem szerepel

Legújabban ugyanezt a fogalmat így kapjuk meg – lényege teljesen azonos a megelőzővel[130]: „Reziliencia - A rendszer egészének és részeinek azon képessége, amellyel a veszélyeztető jelenségek hatásait előre látja, elnyeli, azokhoz alkalmazkodik és helyreállítja magát, időben és hatékonyan, miközben megőrzi, helyreállítja vagy javítja saját alaprendszerét és lényegi funkcióit."

Ugyanitt[131]: „Reziliencia, egy olyan megközelítés, amelyik alapvetően arra összpontosít, hogy egy rendszer, közösség vagy egyén mit kezd a zavarással és a meglepetéssel
... A reziliencia perspektíváit alkalmazni lehet az emberi-környezeti rendszerek dinamikájának megfelelő megértésére, amint azok reagálnak a különböző zavarásokra.
...
A társadalmi-ökológiai rendszerekben (amit úgy vizsgálunk, mint a különböző interaktív cselekvéseket az ember és a számára alapul szolgáló ökoszisztéma között) a **reziliencia három tulajdonságot jelent**: a változásnak azt a mennyiségét, amire a rendszer képes miközben fenntartja struktúráját és funkcióit; az újjászerveződés képességét; és azt, hogy milyen mértékben képes tanulási és adaptálási képességeket kialakítani.
A rezilienciát úgy is tekinthetjük, mint egy dinamikus rendszert az emberi tevékenységhez kötötten, amelyet kifejez az a képessége, hogy miként kezeli a kockázatokat és zavarásokat, miként reagál a bizonytalanra és a jövendő változásokra, az adaptálódás, a kezelés, a tanulás és innováció képességét, illetve a vezetési képesség fejlesztését.
A reziliens megközelítés **négy kulcsot ad** az extrém helyzetekkel való együttélésre: először, holisztikus keretet ad a kapcsolódó társadalmi-ökológiai rendszerek kockázatértékeléseinek; másodszor, hangsúlyt ad a kockázatok és zavarások kezelési képességének; harmadszor, segít feltárni a lehetőségeket a bizonytalanra és a jövendő változásokra való felkészüléshez; és negyedszer, azonosítja azokat a tényezőket, amelyet képessé tesznek proaktív válaszok megalkotására.
...
A reziliencia és kormányzás kérdésének legújabb munkái a tudományos kommunikációra irányultak, amelyek a szereplők között jelennek meg, illetve a határozathozatal teljességének mélységére. Ezen megközelítések támogatására azzal érvelnek, hogy az inkluzív kormányzati lehetőségek nagyobb flexibilitást adnak, illetve pótlólagos előnyöket biztosítanak a decentralizációhoz."

---

[130] O'BRIEN, Karen (Norway), PELLING, Mark (UK), PATWARDHAN, Anand (India): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 8. Toward a Sustainable and Resilient Future, Coordinating Lead Authors: Karen O'Brien (Norway), Mark Pelling (UK), Anand Patwardhan (India): Cambridge University Press Information on this title: www.cambridge.org/9781107607804 © Intergovernmental Panel on Climate Change 2012, 563. old.

[131] O'BRIEN, Karen (Norway), PELLING, Mark (UK), PATWARDHAN, Anand (India): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 8. Toward a Sustainable and Resilient Future, Coordinating Lead Authors: Karen O'Brien (Norway), Mark Pelling (UK), Anand Patwardhan (India): Cambridge University Press Information on this title: www.cambridge.org/9781107607804 © Intergovernmental Panel on Climate Change 2012, 453. old.

Többen és többféleképpen próbálják a reziliencia lényegét meghatározni. Ezek között egy másik, lényegében az eddigieknek megfelelő vonulat az ötletadó szerzőktől[132], immár a döntéshozatali rendszerek alakítására való újabb utalással: „Az olyan rendszereknél, amelyek valóban komplexek, szükség van arra, hogy megértsük a szervezés és újjászervezés eljárásait, beleértve az összeomlás esetét és azt, mi történik az összeomlást követően....
A **komplex adaptív rendszerek** komplexitásának értékelésére szolgáló egyik koncepció a reziliencia. A rezilienciát úgy is meghatározhatjuk, mint a bomlásnak azon mértékét, amely ahhoz szükséges, hogy a rendszer a stabilitás egyik területéről egy másikba lépjen. ... A rezilienciát arra használták, hogy megértsék, miként lehet javítani a management rendszereket, hogy csökkenjen az ökoszisztéma sérülékenysége."

Ismét más szerző, kissé eltérő, de alapjaiban az eddigieknek megfelelő megfogalmazásával zárjuk a vizsgálódási kört. A Szerző[133] az 1958-as Minamata-betegségre alapozott **Kogai elmélettel** kapcsolja össze a rezilienciát, amelyet 1972-ben Jun Ui tett közzé (és amelyik az externáliák gondolatára hajaz). „Ui volt az első modernkori elmélet szerzője, amelyik megkísérelte megmagyarázni a biológiai és fizikai költségek elmozdításának problémáját, amely az ökológiai rendszereken keresztül időben és térben valósul meg, az előnyt élvezők csoportjától az áldozatok másik csoportjáig..." A szerző kitünő példával illusztrálta a mai hasonló jelenségeket: „Gondolhatunk a klímaváltozás biológiai, fizikai, illetve társadalmi-gazdasági költségeinek elrendeződésére valami hasonló módon, mintha ötletszerűen kézigránátokat dobálnánk a jövőbe, nem tudva arról vagy egyáltalán figyelve arra. mikor és hol esnek a földre, és kit ölnek vagy sebesítenek meg, amikor felrobbannak." A példa elég érzékletes, de igaz.

A klímaváltozással foglalkozva írja a szerző, de szélesebb értelemben is elfogadható következtetés: „**Az adaptáció a kulcskérdés és nem a kezelés**." Majd zárásként, következtetésként: ... **együttműködő megoldásokat** keresünk, amelyek a közös érdekek felismerésén és az együttes előnyökön alapulnak, és a kommunikáció és koordináció révén valósulnak meg. Az együttműködés ilyen közös érdekei vagy szerves okai között vannak: a közvetlen ökológiai egymásra utaltság; a kereskedelem; a megosztott kulturális örökség; a történeti gyökerek; közös éghajlati körülmények; közös fenyegetettség, stb."

Mielőtt mindezekre nézve vizsgált tárgyunk számára vonnék le immár következtetéseket, visszatérek egy régi, jól ismert szerzőhöz, és az ő érveléséhez – nem más, mint Schumacher[134] -, aki így összegezte gondolatait: „ A fenti megfontolások adják a hátteret ahhoz, hogy kísérletet tegyek a nagyméretű szervezetek elméletének megfogalmazásához. Ezt most olyan formában teszem, hogy felállítok öt alapelvet.
Az első alapelvet a szubszidiaritás elvének vagy a segédfunkciók elvének nevezik ... A magasabb szintnek nem szabad magába olvasztania az alacsonyabb szint szerepkörét...

[132] OSTROM, Elinor and JANSSEN, Marco A.: Chapter 13: Multi-level Governance and Resilience of Social-Ecological Systems in Max Spoor (ed.), Globalisation, Poverty and Conflict, Kluwer Academic Publishers, 2004, 246-247. old
[133] HAYES, Peter: Resilience as Emergent Behavior, Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy, vol, 15, no 1, winter, 2009, 176-179. old
[134] SCHUMACHER, Ernst F.: A kicsi szép, KJK Budapest, 1991. 250-259. old

... szükség van egy másik elv betartására is. Ezt az elvet a védelmezés elvének fogjuk nevezni ... ez az elv nagyon jól leírja a központi hatóságoknak az alsóbb alakulatokkal szembeni egyik legfontosabb kötelezettségét. A jó kormányzat mindig csak kivételesen avatkozik bele a dolgokba...
A harmadik elv az azonosítás elve. Valamennyi alsóbb egységnek rendelkeznie kell eredményszámlával és vagyonmérleggel...
Most pedig rátérek a negyedik alapelvre, amelyet az ösztönzés elvének lehetne nevezni.... Bármint legyen is, a nagy szervezetek egészsége rendkívüli módon függ attól, hogy e szervezetek mennyire képesek eleget tenni az ösztönzés elvének...
Ötödik és utolsó elvem a középaxióma elve... (amiben a vállalkozói szellem is helyet kap – Szerző megjegyzése) Valami köztes dologra volna szükség, egy középaxiómára, olyan felsőbb rendelkezésre, amely mégsem egészen rendelkezés."

Összegzésünket kezdjük azzal, hogy **a reziliencia lényege tehát a válsághelyzetekhez való adaptáció, illetve a rugalmas reakció képessége**, amely számos elemet foglal magába, a rendszerszemlélet, az elővigyázatosság, a kockázatmanagement, az alkalmazkodás, a rugalmasság, az együttműködés, a társadalom bevonása, a szubszidiaritás, az integráció, a komplex eszközrendszer, és adaptivitás, adaptivitás, adaptivitás ..., illetve új fogalmak, új elemek, mint a policentrikusság, ami ebben az összefüggésben változatosságot is jelent. Egyszerre ismerős fogalmak, amelyeknek legfőbb újdonsága, hogy ilyen csoportosításban és összefüggésben jelennek meg, és ezért tűnnek idegennek.

Amikor azt mondom, ismerős fogalmak és ismerős eszközök, akkor erre is szolgálhatunk példával, kiindulva a fenntartható fejlődésből, eljutva a megvalósítás mindennapjaiig, miközben ugyan a reziliencia vagy policentrikusság mint fogalom önmagában nem, de mint tartalom mégis megjelenik. "Összegezve az előbbieket megállapíthatjuk, hogy a fenntartható fejlődést akkor szolgáljuk, ha csökkentjük a gazdaság szívó hatását, és egységnyi (növekvő mértékben megújuló) erőforrással minél több jóléti szolgáltatást nyújtó terméket gyártunk. A fenntartható fejlődés felé való átmenetet segítjük, ha a gazdaság nyitott láncait zárjuk és egyre több visszacsatoló hurkot építünk be termelésünkbe, fogyasztásunkba, csökkentve ezzel a magasabb entrópia, a rendezetlenség állapotába való kerülést. Fontos követelmény, hogy a fenntarthatóságot szolgáló lépésünket a folyamat minél korábbi fázisában megtegyük. (Hatásosabban szolgálja a fenntarthatóságot pl. egy megújuló üzemanyagot felhasználó motor, mint egy katalizátorral felszerelt autó.) A fenntartható fejlődés megvalósulása hosszú távú, globális feladat. A megvalósításhoz azonban szükséges a program szintjeinek meghatározása és a feladatok megfogalmazása a kisközösségek, a családok, sőt az egyes emberek szintjéig."[135]

Más-e tehát a reziliencia, mint a fenntarthatóság? Ennek ellentetje, vagy éppen párja, kisegítője? Esetleg eszköze? Ugyanarra a gondolati körre újabb fogalmat alkalmazunk, amit még nem koptattak el? Minden kérdésre lehetne többféle választ adni. A magam részéről a fenntarthatóság célját, elvét tekintve, különösen annak az egyszerűbb

[135] SZLÁVIK János: Fenntartható fejlődés vagy növekedés? (Konferenciakötet fejezet) in Gazdasági növekedés Magyarországon (szerk.: Dombi Ákos), Műegyetemi Kiadó 2005. 12. old. (oldalszám a webhely szerint!) http://www.gupt.bme.hu/pdfs/szlavik.pdf,

magyarázatait nézve, és ezen belül is az ökológiai alapokat prioritásként kezelő és nem a gazdasági növekedéshez kapcsolódó adaptációt értve, nem érzem szükségét annak, hogy teljesen megváljunk a bevált fogalomtól, különösen nem, mert messze vagyunk a megvalósítástól. **A reziliencia számomra a fenntarthatóság egy megnyilvánulási, megvalósulási formája**, talán a legfontosabb is, hiszen célja az, amire eddig nem igazán, illetve csak korlátozottan gondoltunk – a váratlanra való felkészülés művészete vagy tudománya, amelynek eredménye, hogy kezelni lehessen a helyzeteket. Ez különösen igaz az olyan esetekben, mint a klímaváltozás, amelyre nézve egyre többen állítják, hogy megelőzni már nem lehet, megállítani is csak módjával, de ehhez kellene végre a közös elhatározás. Akkor pedig **az alkalmazkodás lehetősége és készsége** marad a járható út.

Tehát **nem: fenntartható fejlődés vagy reziliencia, hanem: fenntartható fejlődés és reziliencia**. A reziliencia ugyanis önmagában úgy tűnik, nem vagy csak korlátozottan ad célt, értékmegjelölést – nincs neki pl. sem inter-, sem intragenerációs méltányossága, közös, de megkülönböztethető felelőssége, stb. -, viszont eszközöket, módszereket ad, amivel pedig éppen a fenntartható fejlődés adós kissé.

A jog és igazgatás számára sincsenek megoldhatatlan vagy kezelhetetlen helyzetek, követelmények a rezilienciával kapcsolatosan, mert ha lennének, akkor értelmetlenné, megvalósíthatatlanná válna a rendszer. Számos jogi elvet, eszközt, intézményt sorolhatunk a reziliencia érdekkörébe, annál is inkább, mert **a komplex adaptív rendszer kialakítása komplex intézményrendszert is jelent.** A fentiekre figyelemmel mindezek nem igazán térnek el a fenntarthatóság eszközeitől, illetve inkább azokat kiegészítik, más hangsúlyokat jelenítve meg egyben.

Kerekes Sándor – akinek szavait összegzésként választottam - általában a következő elvárásokat támasztaná a reziliens társadalom elé[136]: ”A rugalmas, alkalmazkodni képes és ezért fenntartható, társadalmi-ökológiai rendszert a következők jellemzik:

- a diverzitás fenntartása és megőrzésének támogatása (biológiai, tájképi, gazdasági és társadalmi értelemben is),
- az ökológiai sokféleség ember általi ”kontrolljának” korlátozása,
- a modularitás tisztelete (a csatlakozó rendszerek jobban viselik a sokkhatást),
- a tanulás, a társadalmi hálózatok és a helyileg kifejlesztett szabályok fontosságának felismerése és hangsúlyozása.”

Mindezek tehát megjelennek valamilyen formában minden eddig elemzett véleményben, ezek vagy még több, részletesebb szempont is, ami azonban rendkívül nehézzé teszi a megoldás felé való törekvést, az maga a társadalmi-ökológiai-gazdasági realitás, hiszen általában a mai társadalmi-gazdasági vagy pláne szabályozási rendszerek nem ebbe az irányba mozognak. Miközben a decentralizáció fontossága mellett érvelhetünk, a centralizáció fokozódik, miközben a sokféleség megtartása látszik a megfelelő választásnak, a globalizáció révén azonban az egysíkúság felé haladunk – jó példa erre a GMO növények vagy akár a nagyüzemi termesztés okán indokolatlannak

[136] KEREKES Sándor: Fenntarthatóság és társadalmi felelősség – A globalizálódó világ megoldatlan problémái, Magyar Bioetikai Szemle, 2011. évi. 1. sz., 10. old

tartott génbankok ügye[137] - a társadalmi hálózatok szerveződése ebben létfontosságú tényező, miközben egyre kevesebb anyagi és erkölcsi támogatási lehetőséghez jutnak.

Kerekes említett cikkében egy listát is ad, azon **eszközökről**, amelyeket ”A rugalmas és alkalmazkodóképes társadalmi-ökológiai rendszer **működőképességének fenntartása érdekében** biztosítani kell.”[138] A következőket sorolja fel és magyarázza röviden:

- az azonnali visszacsatolások,
- a magán-és köztulajdon megfelelő aránya, és átfedő hozzáférési jogok biztosítása,
- a csalók szigorú megbüntetése és társadalmi megvetése,
- átfedő (különböző döntési szinteken) intézményrendszer megteremtése (itt említi a szubszidiaritást),
- a be nem árazott ökoszisztéma-szolgáltatások megjelenítése a fejlesztési javaslatokban,
- a változások iránti nyitottság (pl. innováció),
- erős elkötelezettség a jelentős sokkhatások elkerülésére és gyors válaszok.

A fenti lista természetesen messze nem lezárt és messze nem annyira egyértelmű, hogy ne lehetne módosítani, de jól mutatja az irányokat, amelyek érzékelhetően nem a jelenlegi rendszerek mozgási irányai. Mindenesetre itt is, mint több más szerzőnél, előtérbe kerül a környezet és az ahhoz kapcsolódó feladatok.

Egyetérthetünk a holland szerzővel is és vizsgálódásunk éppen ezért fordul inkább a környezetjogi szabályozás felé: ”A ’reziliencia’ a jogrendszer és a társadalom azon képességével kapcsolatos, ahogyan azok igazodnak a változó körülményekhez és azzal a móddal, amint a váratlant kezelik. **Az adaptálódásnak ez a képessége különösen fontos a környezetjogban**, hiszen a környezet és természeti erőforrásainak használata hosszú távú politikát igényel. A környezetjogban ennek megfelelően a jövendő fejlődés bármilyen váratlan helyzetét figyelembe kell venni... Ezen túl, a jogrendszer vagy a mértékrendelkezések elfogadása igényli a rugalmasságot. Ez nyomban felveti a kérdést, mennyi rugalmasságot visel el a rendszer, miközben ott a jogszerűség követelménye is. A cél, hogy **megfelelő egyensúlyt érjünk el a rugalmasság és a jogbiztonság között**. Ezen túlmenően pedig ott a kérdés, miként válaszolunk a komplexitás kihívására a jogi és társadalmi kérdésekben.”[139]

A most mondottak illusztrálására egybegyűjtök **olyan jogintézményeket, amelyek véleményem szerint legjobban megfelelnek a reziliencia, vagy tágabban policentrikusság**, vagy megint másként fogalmazva, de azonos szempontokat értve ezalatt, a SES **gondolati körének**:

---

[137] JNO, L. erre nézve jó példaként a Jövő Nemzedékek Biztosa által a génmegőrzésért kezdeményezett összefogást, amely szerint: „Szívünkön viseljük a megőrzött fajták fennmaradásának biztonságát, a génállomány biztonságos nagyságának elérését, a diverzitás megtartása mellett” – fogalmaz a megállapodás, amely hangsúlyozza: Örökségünk megóvásának fontos része a gyümölcstermő fásszárú mezőgazdasági növények – fák és bokrok – a Kárpát-medencében megőrzött fajtáinak minél nagyobb egyedszámban való elterjesztése, állományuk növelése oly módon, hogy pontosan tudjuk, milyen fajta és változat mely egyede hol található meg.” l. http://www.jno.hu/hu/pdf/gyumolcs_megallapodas.pdf

[138] KEREKES Sándor: Fenntarthatóság és társadalmi felelősség – A globalizálódó világ megoldatlan problémái, Magyar Bioetikai Szemle, 2011. évi. 1. sz., 10-11. old

[139] RIJSWICK van, Helena F.M.W.: The Road to Sustainability: How Environmental Law Can Deal with Complexity and Flexibility, Utrecht Law Review, Volume 8, Issue 3 (November) 2012, 7. pont

- az elvek vagy elvi szintű intézmények között
  - integráció,
  - a szubszidiaritás,
  - elővigyázatosság,
  - együttműködés,
  - tervszerűség,
  - emberi jogok és társadalmi részvétel (amit magam elvi szintű rendszerkövetelményként kezelek);

- az államszervezési kérdések között
  - a decentralizáció, illetve általában az önkormányzatiság,
  - a konzultáció, ezen belül a szakmai-tudományos konzultáció,
  - a transzparencia,
  - a társulási lehetőségek,
  - a kooperáció más formái,
  - a civil szféra rendszereinek diverzitása;

- a jogintézmények közül
  - a hatásvizsgálatok variációi,
  - kockázatelemzés,
  - általában a megfelelő mérlegelés,
  - kooperatív eszközök (mint pl. szerződéses kapcsolatok),
  - ösztönzési (nem csak gazdasági körben) rendszerek,
  - ellenőrzés – monitoring –visszacsatolás,
  - kiterjedt döntésfelülvizsgálat, folyamatos kiigazítás (nem elsősorban jogorvoslati célból),
  - és további részletek nélkül a komplex, minél több lábon álló rendszerek.

Mennyiben értelmezhetők mindezek a reziliencia jogi eszközeiként? Erre nézve egy-két magyarázó mondatot, inkább csak példálódzva, szükséges megfogalmazni, jelzésszerűen csupán, hiszen egyes jogintézményekre később részletesen is kitérünk, a többit viszont jelen munkában nem fejtem ki. Tehát, az elvek vagy elvi szintű megközelítések rendszerére alapozva:

- Az **integráció**, tehát a különböző szempontok összefésülésének igénye a fenntarthatóság egyik alapvető ismérve, nem lehet ez másként akkor sem, ha a reziliencia adaptivitását helyezzük előtérbe. Ha pl. – Kerekes szerint – a be nem árazott ökoszisztéma-szolgáltatásokat kívánjuk megjeleníteni, ennek feltétele sem lehet más, mint az integráció. Ha adaptálódást célozunk meg, az sem lehet egysíkú, mert éppen ez a döntéshozatalok legfőbb gondja, ami a jelen helyzethez vezetett, stb.

- A **szubszidiaritás** részletes kifejtésre kerül, mindenesetre röviden lényege a megfelelően hatékonyan működő szabályozási szint meghatározása, abból kiindulva, hogy indokolatlanul nem centralizálunk. A reziliencia számára a gyorsabb felismerés és gyorsabb reagálás útja nyilván a megoldásra váró problémához minél közelebb lesz járható, a megfelelő adaptáció és rugalmasság is ezt igényli, amint

nagyobb szervezeteket alkotunk és a kompetenciákat oda helyezzük, ez a képesség várhatóan csökken. A decentralizáció vagy az önkormányzatiság egyebek között ennek megvalósítása, de ugyancsak ezzel hozható összefüggésbe akár az ösztönzési eszközök erősítése is, mert a közvetlen beavatkozás helyett teret enged a kreativitásnak is.

- Az **elővigyázatosság** legegyszerűbben a váratlanra való felkészülés elve, azzal a gyakorlati szemponttal kiegészítve, hogy ezzel hatáskört is ad a megfelelő fellépésre, csökkentve egyben elvileg a válságok lehetőségét. A hatásvizsgálatok vagy a kockázatelemzés gyakorlattá teszi ezt az elvet, de az államszervezési területen belül a konzultáció is segíti rendszerbe illesztését.

- Az **együttműködés** révén a szervezetek és intézmények közös megoldások kialakításán munkálkodnak, mint pl. szerződéses kapcsolatok révén, a társulási lehetőségeket kihasználva, az olyan kooperatív tartalmú igazgatási eszközökre támaszkodva, mint a hatósági szerződés a hazai jogban. A folyamatos döntésfelülvizsgálat – pl. a megváltozott környezeti feltételekhez való igazodás gyakorlattá válása – vagy a civil szféra diverzitása, mind az együttműködés tényleges megvalósításának elemei, és így növelik a rugalmasságot, a reakcióképességet.

- A **tervszerűség** akkor is nélkülözhetetlen, ha éppen a váratlanra és a változásra való felkészüléssel együtt értelmezzük, hiszen annak ellenére, hogy a reziliencia ennek kerete, az adaptív cselekvés is csak megfelelő fix pontokhoz képest tud működni. A tervezés egyben a fokozatosság és kiszámíthatóság gondolatát is magában foglalja. A környezet védelmét célzó intézkedéseket az esetek többségében – a közvetlen veszélyhelyzeteket kivéve – előre tervezetten és előre jelzett ütemezésben kell megvalósítani. Erre különösen akkor van szükség, ha az elvárások megfelelően szigorúak. Az ilyen értelmű fokozatosság teszi kiszámíthatóvá és – visszatérve az eredeti koncepcióhoz – tervezhetővé a környezethasználók intézkedéseit.

- Az **emberi jogok** jogszerű elvárásokat testesítenek meg, amelyek egyik érvényesülési módja és egyben az együttműködés útja is, vagy a szubszidiaritás kiegészítő elemeként is tekinthető a **társadalmi részvétel**, amelynek révén az egyes közösségek valóban képessé válnak a policentrikus rendszerekbe való aktív részvételre. Itt is említhető a konzultáció, de akár a hatásvizsgálatok is, amelyeknek a társadalmi részvétel immanens elvárása.

IV. ETIKAI HÁTTÉR

A fenntarthatóság gondolatában, akár annak politikai, akár jogi vonatkozásait vizsgáljuk, újra és újra, minden szerzőnél és minden dokumentumban valamilyen formában **visszatérnek az etikai kérdések**, ezen belül is különösen az ember erkölcsi felfogásának alapvető hibái, erkölcsi felelőssége és az etikai hozzáállás megváltoztatásának igénye. „A Nyugat régi filozófiai hagyománya szerint az emberek egymaguk sajátos értéket képviselnek, mégpedig a racionalitás tulajdonságát. Ezt a hagyományt megtaláljuk Platónnál és Arisztotelésznél, és az egész Nyugati filozófián átívelően, a mai napig, amikor még mindig elfogadott doktrína, holott egyre többen kérdőjelezik meg létét a huszadik század második felében (Passmore 1975, White 1967). Egy befolyásos példára utalva csupán, Kant híres érvelése szerint csak az emberi személyek érdemelnek tiszteletet. (Kant 1949, 434–5).”[140]

A Római Klub egyik meghatározó személyisége ugyanerről így nyilatkozott: „A nyugati észjárás számára a természetnek csak ez a használhatósági szempontból történő megközelítése tűnt elfogadhatónak. Eszerint az értékek kizárólagos hordozója az ember, mivel egyedül ő tudhatja az értékeket befogadni, és ennek következtében elégedettséget vagy szorongást érezni.”[141]

Az erkölcsi szabályok, ezzel együtt a hagyományok, tradíciók életünk szerves részét jelentik. Igaz ez a vallási, kulturális, viselkedési hagyományokra (a Karácsony megünneplésének módja, a köszönés társaságban, stb.), de még inkább igaz kell legyen azon tradíciókra, amelyek a természeti erőforrások kezelésével, szélesebb értelemben a környezetvédelemmel kapcsolatosak. Manapság, amikor a jogi szabályozás távolról sem kielégítő, indokolt és kívánatos lenne a magatartási szabályok más formáit is elővenni. Az **etikának, vagy ehhez kapcsolódóan a tradíciónak tehát normatív, szabályozási tartalmát vizsgálhatjuk elsődlegesen**, azon belül is a környezettel kapcsolatos hagyományok szerepét és megjelenését. Ennél is veszem a bátorságot ahhoz, hogy bővebben foglalkozzam a katolikus egyház által e téma kapcsán közvetített etikai üzenettel, mint az erkölcsi felfogás alakulásának, illetve kikristályosodásának szép példájával.

A **katolikus egyház** az utóbbi évtizedekben – különösen igaz ez II. János-Pál pápaságától – ugyanis egyre nagyobb figyelmet fordít a környezetvédelemre. Mondhatjuk persze azt is, hogy mára egyszerűen lehetetlen lenne nem foglalkozni e kérdéssel, de mondhatjuk azt is, hogy ez a téma a kezdetektől fogva – értve ezalatt valóban a történelmi kezdeteket – ott van, látens módon létezik a katolicizmusban, csupán nem volt időszerű, szükséges erre olyan nagy figyelmet fordítani, mint manapság. Minden bizonnyal mindkét válasz helyes. Így, a fentiek szerint, élve a kutatói önállóság lehetőségével, nem vállalom fel az etikai kérdések mindenoldalú tárgyalását – amelyhez kötetek kellenének – hanem maradok a választott területen, hangsúlyozva,

[140] DAVISON, Scott A.: A Natural Law Based Environmental Ethics, Ethics & the Environment, 14(1) 2009 Indiana University Press, 7.old.
[141] LÁSZLÓ Ervin: Világváltás, Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008, 91. old

hogy más etikai felfogások sem állnak messzebb ettől, sőt esetenként legfeljebb még radikálisabbak.

A vallási felfogásokban megjelenő környezetvédelmi hagyományok szép példáját teszi közzé a Gabčikovo-Nagymaros ítélethez fűzött különvéleményében a Nemzetközi Jogi Bíróság alelnöke, Weeramantry, aki a mai nemzetközi környezetjog egyik alapvető elvét veti össze egy más világvallás, a buddhizmus eszméivel[142]: „Másoknak ártalmat nem okozni és ebből adódóan *sic utere tuo ut alienum non laedas* - központi fogalom ez a buddhizmusban. Ugyanakkor jól átültethető volt a környezetvédelmi megközelítésre. Az *„alienum"*-ot a buddhizmus ebben az összefüggésben a jövő nemzedékekre, valamint az emberen túl a természeti rend egyéb összetevőire is kiterjesztené, hiszen a kötelesség buddhista felfogásának hihetetlenül nagy a terjedelme." Számos más példa ismertetését követően megállapítja: „**A hagyományos bölcselet, amely ösztönzést nyújtott az ókori jogrendek számára, képes volt az ilyen problémák kezelésére**." A párhuzam világos, hiszen az elv, az eszme ott van, működik, természetes része az emberi gondolkodásnak, a vallásnak, nem is kell erről külön beszélni. Mindez az elmúlt évtizedekig így is igaz, de a XX. század olyan negatív irányú változást hozott, amelyet már nem képes a hagyományos, józan emberi viselkedés feloldani. Mindezekre már fentebb is utaltunk, de e fejezetben is alá kell húzni.

Az ember környezethez való viszonya, a természeti erőforrások kiaknázása, a földművelés módszerei, stb., mind az etikai felfogás, illetve az ahhoz kapcsolódó hagyományok által alakultak. Talán a legismertebb ilyen esetek az amerikai Vadnyugat történetében a fák és totemek. Az amerikai indiánok a fákra, mint értékes erőkre tekintettek, vagy másik példánk, hogy nekik és e tekintetben a róluk alkotott európai képnek is szimbóluma a totemoszlop. Ezeknek jelentős társadalmi, gazdasági és törzsi vonatkozásaik voltak, utalnak a törzs eredet-legendájára, az ősökre – farkasok, medvék, hódok, stb. Azt is közvetítették, hogy az indiánok mindig közeli viszonyban voltak a természettel.

De miért is olyan fontosak az etikai nézetek vagy akár a hagyományok? Egy ismert amerikai környezetvédőt, Wendell Berry-t, idézik, amikor azt mondta: "Környezeti problémáink … gyökereiket tekintve nem politikaiak, hanem kulturálisak … országunkat nem a rossz politika rombolja le, hanem a rossz életmód, életszemlélet"[143]. A kultúra meghatározza, miként viszonyulunk a természetes világhoz és miként értékeljük azt. A fenti állítás tehát az ember társadalmi szerepét, műveltségét, megközelítésmódját állítja a középpontba, függetlenül lelkiismereti beállítottságától. Már említettem, hogy számos un. őslakos kultúra elismeri és tiszteli az ökoszisztéma elemeit, a fák és állatok szellemeit, és teszi ezt a mai napig. Ez az életszemlélet nem rombolja a környezetet, elfogadja, hogy vele együtt, illetve abban él, annak szerves része. Az un. nyugati kultúrák ellenben az individualizmus és elidegenedés felé mozognak, az 'okszerű' döntéshozatalt, a gazdasági ésszerűséget, a 'racionalizmust' és materializmust hangsúlyozzák, amelytől egyre távolabb kerülnek az adott pillanatban anyagi hasznot nem hajtó szempontok, értékek. A keleti kultúrákban ugyanakkor még mindig nagy értéke van a közösségi szükségleteknek és a holisztikus szemléletnek. Ha

[142] WEERAMANTRY különvéleménye l. www.icj-cij.org
[143] Az idézet megtalálható a 'Spirits and Nature' kötetben (ed. by Rockefeller, Steven C, and John C. Elder, Boston, Beacon Press, 1992, p. 30

az emberi kultúrát elválasztjuk a környezettől, az ökoszisztémától, elveszítjük a kontaktust, és ezzel elveszítjük a környezettel kapcsolatos tudást is és a környezeti értékek tiszteletét.

A környezeti etikával kapcsolatban egyetértünk a Szerző összegzésével és vesszük a bátorságot az etikai harmadik ágának közelebbi vizsgálatára: „Három alapvető ágát különböztethetjük meg a jog és a jogrendszerek fejlődésének. Először azokat a szabályokat, amelyeket a társadalom kialakít saját működése érdekében … mások egyszerűen a túlélés szabályai… A második a szabályozó akaratának megnyilvánulása … A harmadik a vallási szabály."[144]

Tekintettel arra, hogy **az emberiség életfelfogását nagymértékben befolyásolják a vallások**, az ilyen nézőpontokat vizsgálom elsőként. A vallások ugyancsak a hagyományokra épülnek, ezért a környezethez való viszony terén is értékes forrásaink lehetnek a vallási nézetek. Egy keresztény szemléletű környezetvédelmi európai szervezet (European Christian Environmental Network), amely különböző keresztény egyházak közös szervezete, 2005-ös jelentésében olvashatjuk a következőket[145]: "A keresztény tradíciók rendkívül gazdagok annak leírásában, mi az ember szerepe és felelőssége a Teremtés kapcsán. Neveznek minket teremtményeknek, szolgáknak, pásztoroknak, prófétáknak, királyoknak és együttműködőknek. Fel kell ismernünk az emberi uralom által okozott károkat. Tudnunk kell, hogy Isten minden embernek, akit az Isten képére és hasonlatosságára teremtett, olyan felelősséget és szerepet adott, hogy a teremtés papjai legyenek és az Isten munkatársai (Teremtés könyve 1:28) … A természeti erőforrások kezelése során, amikor azokat emberi árukká és szolgáltatásokká alakítjuk, elvesszük Isten ajándékát és elfogadjuk az ennek átalakításában megjelenő felelősségünket."

A következőkben tehát némileg önkényesen kiválasztom a katolikus etikai felfogást, mégpedig annak is a fenntarthatósághoz szorosan kapcsolódó elemeit, amelyekben közvetlenül ki lehet mutatni mindazokat az alapvető etikai elemeket és az azokhoz kapcsolódó – számos esetben éppen jogi – következményeket, amely minden vallási meggyőződés nélkül is helyeselhetők. Tehát semmiképpen sem egyfajta vallási propagandáról van szó, hiszen egyrészt ugyanezek jobbára minden egyház felfogását közelebbről vizsgálva elmondhatók[146], másrészt az értékelés lényegét mindennek a szabályozás megfelelő irányára, tehát valójában a fenntarthatóság etikai értelmezésének szabályozási leképezésére utaló következtetések adják. Az alábbi gondolatok közül sokan visszatükröződnek a nemzetközi politikai és jogi dokumentumokban, vagy akár a hazai jog legújabb fejleményeiben is – mint az Alaptörvény (l. később).

Az emlegetett vallási nézetekből felidézve a katolikus egyházon kívül mást is példaként, csupán jelzés-szerűen: A Környezet és Zsidó Élet Koalíciója elnevezésű, USA

[144] ARMSTRONG, Adrian: Ethics and Justice for the Environment, Routledge 2012, 34. old.
[145] The 2005 Assembly meeting in Basel - "The Churches' Contribution to a Sustainable Europe" (8 May 2005 - A Call of the European Christian Environmental Network Assembly in Basel)
[146] Erre nézve számos példát találhatunk a Felelősségünk a teremtett világért (szerk: JÁVOR Benedek) c. kötetben, Védegylet füzetek, 2004. Budapest. Az UNEP is fontosnak tartotta a vallási hagyományok felidézését, l. Ethics & Agenda 21, szerk: Noel. J. Brown, UNEP 1994

székhelyű csoport fennállásának tizedik évfordulójára írt jelentésében[147], 2002-ben felidézi: „Számos parancsolat (mitzvot), amit a Bibliában és a törvényekben (Talmud) találunk, arra szólítanak fel minket, hogy védjük azt, amire a zsidó hagyomány Isten teremtéseként tekint – és ez annak a fizikai világnak az összessége, amiben élünk. Bal tashchit (nem megy veszendőbe) megtanít minket, hogy őrizzünk meg erőforrásokat. Shiluach ha-keyn (ne üldözd el az anyamadarat) megtanít minket, hogy védjünk meg minden fajt. Shmita (szent év) arra tanít minket, hogy a gazdasági igazságosság és ökológiai fenntarthatóság szorosan összetartoznak. És a Shabbat emlékeztet minket arra, hogy mi csak egy vagyunk a teremtésben." Manfred Gerstenfeld[148] is hivatkozott a zsidó hagyomány egyik alapvető elemére, amit e téren központi jelentőségűnek tart, ez a *bal tashchit* (nem megy veszendőbe): „Ezt a parancsot sokan tartják a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tanítást központjának."

Amikor tehát egy vallási etikát választunk az egész közelebbi megvilágítására, nem feledkezünk meg arról sem, hogy **egyre sürgetőbb a közös, globális erkölcsi rend erősítése**. Erre utal László Ervin, akinek gondolatai választásunk helyes értelmezését inkább megerősíti: „A globális egymásra hatások és kölcsönös függés világában az uralkodó etika nem lehet helyi, regionális vagy etnikai. Az erkölcsi értékrendünk nem lehet pusztán keresztény, se zsidó, se moszlim, sem pedig hindu – minden etikára szükség van, ami az emberek viselkedését irányítja; **planetáris etikának** kell lennie. A hatékony planetáris etikát, a mindenki által erkölcsösnek és kívánatosnak tartott viselkedés formáit szabályokba kell foglalni."[149]

Annak illusztrálására, hogy a fenntarthatósággal való kapcsolat mennyire egyértelműen kimutatható, egy viszonylag friss hazai dokumentummal kezdjük a környezeti etikával való ismerkedést, az MKPK körlevelével[150], amelyben számos, a téma gyökereit érintő lényegi megállapítás és tudományos szintű elemzés található mellett az Egyház számára is fogalmaznak meg üzeneteket:
„22. Egész gazdasági berendezkedésünk a korlátlan növekedésen és az ezt megteremtő kíméletlen piaci versenyen alapul. A növekedési kényszer egy véges térben, amilyen a Föld is, óhatatlanul problémákhoz vezet. Mivel a gazdasági, pénzügyi logika diktálja a politikai döntéseket és gyakran társadalmi értékítéleteinket is, ezért hajlamosak vagyunk eltekinteni a gazdasági növekedés azon közvetett költségeitől, amelyek más területeken, a természeti környezetben vagy a szociális szektorban hosszú távon jelentkeznek.…
28. Ha azonban az eszköz öncéllá válik, ha elfogadjuk a gazdasági logika kizárólagos érvényességét az élet egyre több területén, és a társadalom megszervezését az emberi élet értéke helyett a gazdasági teljesítmény által képviselt értékekre alapozzuk, akkor ez a magatartás kiszolgáltatottá tesz bennünket. ... A környezeti válság gyökere ugyanis – ahogyan azt II. János Pál pápa 1990-ben, a Béke Világnapjára írt Üzenetében is megfogalmazta – legnagyobbrészt erkölcsi természetű. …
169. ... A környezet megóvása több, mint a jelen és a jövő generációk méltó

[147] L. további részleteket: www.coejl.org, illetve ezen a honlapon belül kifejezetten az adott dokumentum: http://coejl.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/08/TenYearReport.pdf, 5. old.
[148] GERSTENFELD, Manfred: Jewish Environmental Studies: A New Field, Jerusalem Center for Public Affairs - Jewish Environmental Perspectives (No.1, April 2001)
[149] LÁSZLÓ Ervin: Világváltás, Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008, 88. old.
[150] MKPK: Magyar Katolikus Püspöki Konferencia 2008. évének végén kiadott körlevele, 'Felelősségünk a teremtett világért' címmel Lásd a körlevelet és a hozzá kapcsolódó tanulmányokat: www.teremtesvedelem.hu

életkörülményeinek biztosítása, hiszen az ember Istennel, az emberekkel és a teremtett világgal való kapcsolata egységet alkot. A természeti környezet megóvása nem más, mint a közjó, vagyis az emberi méltóság védelme és előmozdítása."

Nem túlzás talán vizsgálódásunkat egy kicsit visszavezetni az időben, méghozzá jó 120 évvel, a **Rerum Novarum**[151] által adott alapokra: gazdasági növekedés, szociális kérdések, erkölcsi bajok, emberi méltóság, közjó. Ezzel tehát nem azt kívánom mondani, mintha ez a nagy hatású dokumentum valóban környezetvédelmi lenne, hanem csupán azt, hogy **megteremti az alapját a későbbi ilyen irányú gondolatoknak**. Az enciklika kiemelkedő jelentősége ugyanis elsősorban az, hogy **mozgásba kívánja hozni az egyházat társadalmi kérdések**, különösen az akkor olyannyira fontos szociális kérdések, tulajdon, gazdaság **tekintetében**, és ebben a vonatkozásban a fenntartható fejlődés – természetesen akkor még fel sem vetődő – gondolatai számára is itt jelennek meg a közvetett alapok. Az enciklika már címében azt vetíti előre, hogy az 'új dolgokkal' foglalkozik, tehát olyan kérdésekkel, amelyek évszázadokon át mintha nem kerültek volna az egyházpolitika homlokterébe. Az új kérdések, új dolgok azonban maguk is megújulnak – ez a természetük -, tehát azt kell eldönteni, vajon az enciklikával valami elkezdődött és folyamattá vált avagy egyszeri esetről van-e szó. Az igazság nyilván az előbbi, tehát az új dolgok mindig mások lesznek, egy kicsit hozzátéve a régihez, miközben meg is őrzik azt, ez a természetük, ettől 'res novae'.

Az enciklika után 40 évvel a **Quadragesimo Anno**[152] új elemeket kapcsol az eredeti gondolatokhoz. Ezek legismertebbje a fenntartható fejlődés kapcsán oly sokat emlegetett **kisegítés elve** (principium **subsidiaritatis**), mégpedig a **közjó** érdekében[153]. Ez lesz az az alapelv, amelyet éppen a környezetvédelmi szabályozás adott az EU-nak, az Egységes Európai Okmányban, annak is környezetvédelmi címében, 1987-ben. A szubszidiaritás elvére külön fejezetben térünk vissza, annak természetesen mai és fenntarthatósághoz kapcsolódó értelmezését kutatva.

A világháborúk kora, a fasizmus, majd a kommunizmus előretörése elterelte a figyelmet a téma lehetőségéről is, más kérdések kötötték le az egyházat is, de hamarosan, már egyre erőteljesebb formában jelennek meg az **emberi jogokra és a környezetre is közvetlenül vagy közvetve utaló tanítások,** amint az 'új dolgok' körét a világban megjelenő gondok egyre bővítik. A világháborút követő időszak az, amelyik a környezetvédelem fontosságát egyebekben is megalapozza, egyre inkább láthatóan világjelenséggé válik. E tekintetben mérföldkőnek számított a 'Néma tavasz' kötet[154] 1962-ben, amelyik elsősorban a vegyszeres növényvédelem számos hátulütőjét pellengérezte ki. Sok szerző éppen ezt a könyvet tekinti az egész fenntarthatósági gondolat indítójának.

---

[151] RERUM NOVARUM XIII. Leó pápa enciklikája, Róma, 1891. Itt jegyezzük meg, hogy a különböző egyházi dokumentumok alapvető, általam használt forrása minden esetben a www.katolikus.hu

[152] QUADRAGESIMO ANNO XI. Pius pápa enciklikája, 1931

[153] A szubszidiaritás elvéről és mindenirányú alapozásáról részletesen olvashatunk a Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban c. kötetben, Agóra VI. (szerk.: FRIVALDSZKY János), OCIPE Magyarország és a Faludi Ferenc Akadémia kiadása, 2006

[154] CARSON, Rachel: Néma tavasz, Katalizátor Iroda Budapest, 1995

Éppen ezért érdekes párhuzam – messze nem állítjuk, hogy közvetlen összefüggés, de jelzi azt az igényt, hogy válaszoljunk az idők szavára - a hatvanas évek elején a pápai enciklikák egyike, a **Pacem in Terris**[155], és ami kiemelkedő jelentőségű, hogy fokozott mértékben **kitér az emberi jogokra** – mindkettő a II. világháborút követő időszak igénye. Nézzük azt a néhány gondolatot, amely a további időszak kezdetét jelenti:
„2. Mert a tudományok haladásából és a technikai találmányokból világosan tudjuk, hogy csodálatos rend uralkodik az élők világában és a természet erőiben ....
55. Továbbá a közjóban benne kell lennie mindannak, ami az egyes nemzeteket egyenként megilleti; de ezek legkevésbé sem határozzák meg a közjót minden részében.
...
75. Ezekből a megtárgyalt kérdésekből világosan kitűnik, hogy a mi korunkban az államok jogszolgáltatási rendje elsősorban azt követeli, hogy a főbb jogokat, amelyek az embereknek sajátjai, rövid és érthető szavakba sűrítve megfogalmazzák és az állam egyetemes alkotmányába bevegyék."

A tényleges környezetvédelmi alapozásra sem kell már sokat várni, két évvel később egy új pápa (VI. Pál) a környezet védelmére vonatkozó ezt követő egyházi hozzáállás alapjait is megadja – a **Gaudium et Spes** konstitúcióban[156]:
„36. ... Épp a teremtés tényéből következik ugyanis, hogy minden dolognak megvan a maga állaga, igazsága és jósága, megvannak a saját törvényei, és megvan a saját rendje: ezeket az embernek tisztelnie kell, ismervén a tudományok és művészetek sajátos módszereit. … A teremtmény ugyanis a Teremtő nélkül elenyészik. ...
69. Isten a földet minden kincsével együtt minden ember és minden nép használatára rendelte. Ezért **a teremtett javaknak méltányos arányban kell eljutniok mindenkihez a szeretettől kísért igazságosság vezetése mellett**. ... Az embernek tehát, amikor a teremtett javakat használja, úgy kell tekintenie jogosan birtokolt vagyonát, hogy az nemcsak a sajátja, hanem egyúttal közös is, abban az értelemben, hogy ne csak önmagának, hanem másoknak is hasznára lehessen."

A fenti gondolatok nagyon sokban hasonlítanak a fenntarthatóság elvére, ennek is a generációk közötti és generáción belüli méltányosság gondolatára. Az ember felelőssége a teremtett világért - ebben pedig a környezetért is - egyre markánsabban jelenik meg a Vatikán megnyilatkozásaiban, és ez a gondolatmenet hamarosan folytatódik. A **Populorum Progressio**-ban[157] is megfigyelhető a Rerum Novarumban megjelent gondolat továbbvitele, mégpedig a gazdaság, a gazdasági fejlődés korlátainak, felelősségének kiemelése révén. Ebben az enciklikában kifejezetten olyan elemek jelennek meg, amelyekkel párhuzamot vonhatunk az akkortájt érlelődő, de 1972-ben megvalósuló ENSZ Stockholmi Környezetvédelmi Világértekezletén vagy az EGK Párizsi Csúcskonferenciáján megfogalmazottakkal.

Tegyük hozzá, hogy a hatvanas évek végén, a tudomány részéről jelentkező figyelmeztetéseket követőn a társadalmi és nemzetközi érdeklődés mindinkább a bioszférát fenyegető veszélyek irányába fordult. Az olyan ökológiai katasztrófák, amilyen az 1967-ben Anglia, Belgium és Franciaország partjainál tapasztalható „fekete dagály ", melyet a *Torrey Canyon* olajszállító hajó balesete idézett elő, szintén a

[155] PACEM IN TERRIS XXIII. János pápa enciklikája, 1963
[156] GAUDIUM ET SPES VI. Pál, a II. Vatikáni Zsinat konstitúciója az Egyházról a mai világban, 1965
[157] POPULORUM PROGRESSIO Enciklika (az emberek fejlődéséről), VI. Pál, 1967

nemzetközi együttműködés irányába fordították a figyelmet, és nemzetközi szabályozók elfogadásához vezettek.

Megjelenik a *'Föld űrhajó'* gondolat, amelynek értelmi szerzői az 1970-es Apollo 13 űrhajó katasztrófáját veszik alapul[158]: „Ugyanezen év (tehát 1970! – a Szerző) áprilisában egy sokkal nagyobb űrhajó szintén nagy veszélybe került. Mivel az életfenntartó rendszerek rosszul működtek, kifogyóban voltak az élethez szükséges feltételek, és a túlzottan nagyszámú utas fele éhezett. … Ez az űrhajó, amiről beszélünk, a 'Föld űrhajó'."

A Populorum Progressio enciklika szerint tehát:
„14. A **fejlődés nem csupán gazdasági természetű**, annak szolgálnia kell az egyes embert és minden embert. ...
21. Melyek a valóban emberi feltételek? emberi méltóság, közjó és a béke iránti vágy. ...
44. Háromféle kötelezettség: 1) kölcsönös szolidaritás; 2) társadalmi igazságosság; 3) egyetemes emberszeretet ....
76. A fejlődés nem csupán a jólét, hanem a szellemi és erkölcsi fejlődés is, amely az egész emberi faj előnyére válik."

A közjó és egyben a szolidaritás, illetve a gazdaság túlhajtott egyeduralma elleni fellépés együtt értelmezhető a békével. A szolidaritás eleinte a szegények, a fejlődő országok felé értelmezendő, majd később bővülni fog e gondolat a generációk közötti szolidaritás felé is, aminek fentebb már kimutattuk alapjait. A béke és a jólét – a magam részéről szívesebben használnám a jól-lét fogalmát a 'well-being'-re, ezzel is utalva ennek gazdaságon kívüli vonatkozásaira – pedig szorosan összekapcsolódik, hiszen ha az emberek szükségleteiket képesek kielégíteni, nem kívánnak háborúzni sem, vagy az akkor még csak kezdetleges formában lévő terrorizmus sem kap táptalajt.

Az ENSZ Közgyűlése 1968-ban kiadott egy határozatot, amelyben elkötelezte magát arra, hogy hozzájárul az emberi környezettel kapcsolatos problémák megoldásához. Ezt követően 1972-ben az ENSZ keretei között került megrendezésre a **Stockholmi Konferencia** az emberi környezetről, amelyik elfogadta a Stockholmi Deklarációt.[159] Ennek 4. pontja elismeri azt a különleges felelősséget, amelyet az embernek a természeti környezet megóvása érdekében viselnie kell.

Az EGK említett **Párizsi Csúcskonferenciája**[160] 1972-ben hasonlóan fogalmaz: „A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen."

[158] EHRLICh, Paul R. – HARRIMAN, Richard L.: How to be a Survivor, Ballantine Book, New York, 1971, 1-2. old.
[159] UN 1972: Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.
[160] A tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett csúcskonferenciájának nyilatkozata

A hetvenes években a környezetvédelmi problémák már olyan mértéket öltenek – ennek példája a nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésre vonatkozó, Genfben, 1979-ben kötött Egyezmény vagy említhetjük akár a hazai 1975. évi II. törvényt az emberi környezet védelméről -, hogy az egyház is mind nagyobb figyelmet fordít a környezetvédelemre.

E téren is minden eddiginél nagyobb lépéseket tett II. János-Pál pápa, először a **Redemptor Hominis**[161] enciklikában, amelyben a Rerum Novarum-mal megindult gondolkodás és tanítás folyamatos fejlődésének, alakulásának igénye fogalmazódik meg tisztán, illetve a környezetvédelem keretei, értelmezési problémáinak alapjai is egyértelműen megjelennek.

„15. Mitől tart a modern ember
A saját maga termékeitől, amely „az ember ellen fordul, legalábbis részben, a közvetett hatások révén”.…
Ez a fenyegetés, amely az embert saját maga alkotásaitól éri különböző lehet.
„Egyre inkább tudatában kell lennünk annak, hogy a föld kiaknázásának ténye, a Földé, amelyen élünk ésszerű és tisztességes tervezést igényel.”
A Föld kizsákmányolása „**fenyegeti az ember természetes környezetét**, elidegeníti a természetes kapcsolatoktól, eltávolítja a természettől. Az ember gyakran nem lát mást a saját természetes környezetében, mint ami az azonnali felhasználást és fogyasztást szolgálja. Ugyanakkor a Teremtő szándéka az volt, hogy az ember kommunikáljon a természettel úgy mint az intelligens és nemes „master”, „gondnok” és nem mint elővigyázatlan "kizsákmányoló" és „romboló"
Az erkölcsi és szellemi fejlődés „láthatóan sajnálatos módon hátra marad.”

Ezidőtájt írja **Szent-Györgyi Albert**, nagyon hasonlatosan a pápa gondolataihoz, jól példázván, hogy hetvenes években számos gondolkodó elme jut ugyanarra a következtetésre[162]: „Új, kozmikus világban élünk, nem ehhez készült az ember. Hogy fennmarad-e, ez most attól függ, milyen gyorsan és milyen helyesen tud alkalmazkodni, át tudja-építeni eszméit és elgondolásait társadalmi, gazdasági és politikai szervezetté ... Arra kényszerülünk, hogy ősemberi aggyal nézzünk szembe ezzel a helyzettel.”

A Redemptor Hominis enciklikában megfogalmazódik az az ellentmondás is, amely alapot adott sokaknak arra, hogy a környezettel közömbös eszmék terjedését az egyház szemére vessék. Sokak szerint ugyanis a Biblia üzenete a Föld kizsákmányolására utal – a Teremtés Könyvének „hajtsátok uralmatok alá a Földet” megfogalmazását ugyanis sokan hajlamosak félremagyarázni, és azt vetni az egyház szemére, hogy az uralom felelőtlen pazarlásra, a természet nyakló nélküli kiaknázására vezet – és éppen ezért kellett pontosabban megmagyarázni ezen szavak jelentését. **A Biblia által felhívott „uralom” ugyanis nem azonos a felelőtlenséggel vagy korlátlansággal,** hiszen mindkettő alapvetően ellentétes az egyház tényleges szemléletével. Ennek a különbségtételnek fontossága a későbbiekben egyre szebben és egyre világosabban jelenik meg az egyházi dokumentumokban. A jogban hasonlónak tekinthetjük a római jog alapú ’bonus et diligens paterfamilias’ által gyakorolt uralmat. „A tisztességes, prudens és szorgalmas (diligens) ember (atya vagy család) átlagtípusa, akinek

[161] REDEMPTOR HOMINIS II János Pál enciklikája, 1979
[162] SZENT-GYÖRGYI Albert: Az élő állapot. Válogatott írások, Kriterion, Bukarest 1973, 140-141. old.

viselkedése más polgárokkal kapcsolatban úgy tekinthető, mint a becsületes ember típusa és ami elvárható másoktól is."[163]

Nagyszerű példája ennek a határozott, félteértéseket eloszlató válasznak a **Sollicitudo rei Socialis** enciklika[164], amelyben Vatikán üzenete egyértelmű. Külön kiemelést érdemel, hogy a jövő generációk jogainak tisztelete itt már tételesen megjelenik – a szolidaritás újabb síkjáról van szó! -, illetve ugyancsak megjelenik a fentiekben jelzett félremagyarázás legjobb ellenérve is, az idézet utolsó soraiból jól kiolvashatóan:

„33.... **A valódi fejlődés és az emberi jogok közötti belső kapcsolat** a fejlődés erkölcsi összefüggéseit is előtérbe állítja: az ember valódi felemelkedése, amely megfelel természetes és történelmi hivatásának, nem szorítkozhat csupán a javak és szolgáltatások bőségére, a technikai felkészültségre, amelyet infrastruktúrának nevezünk.
34. A fejlődés erkölcsi jellege nem tekinthet el a teremtmények tiszteletétől sem, amelyek a látható természetet alkotják, és amelyet a görögök a bennük tapasztalt rend miatt kozmosznak neveztek. ...
A Teremtőtől kapott hatalom, amellyel az embert felruházta, nem abszolút, nem szabad vele "élni vagy visszaélni", vagy tetszés szerint felhasználni. A használati mód, amelyre a Teremtő már kezdetben utasította az embert, jelképesen benne van a tiltásban: "annak a fának gyümölcséből ne egyél" (vö. Ter 2,16-17); ...
Az általunk javasolt egyetértés tehát a **békéhez és a fejlődéshez vezető út**."

A következő enciklika kiadása előtt, annak előképeként az 1990. évi **Béke Világnapja alkalmából** II. János-Pál pápa által kiadott üzenetnek[165] már címe is figyelemre méltó: „Békesség a Teremtő Istennel, Békesség az egész teremtett világgal". Az ember felelőssége, erkölcsi válsága egyre erőteljesebben jelenik meg, illetve a pápa állást foglal emberi jogi kérdésekben is – sajnos, ez az üzenet még ma sem jutott el megfelelően a címzettekhez:
„7. A legmélyebb és legkomolyabb jele a morális elem alapvető jelenlétének az ökológiai válságban az élet tiszteletének hiánya, ami a környezetszennyezés számos esetében megnyilvánul. … Az élet, és mindenekelőtt az **emberi méltóság** tisztelete az alapvető vezérlő elve mindenfajta egészséges gazdasági, ipari vagy tudományos fejlődésnek.
9. … Manapság egyre erőteljesebben vetődik fel az **egészséges környezethez való jog,** amely a megújított Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának részét kell képezze.
13. A modern társadalom nem lesz képest megoldást találni az ökológiai válságra, hacsak komolyan át nem gondolja egész életformáját.
14. Végezetül a teremtés esztétikai értékének kérdését nem lehet megkerülni. ..."

A Rerum Novarum századik évfordulón kiadott enciklika, a **Centesimus Annus**-t[166], az előzmény újraolvasására és ennek megfelelőn az új feltételekhez, körülményekhez való adaptálására ösztönöz. Ebben az enciklikában mindazt belefoglalja II. János-Pál pápa,

[163] BERGER, Adolf: Encyclopedic Dictionary of Roman Law, The Lawbook Excgange Ltd, 2004, 377. old
[164] SOLLICITUDO REI SOCIALIS enciklika. II. János Pál pápa enciklikája, 1987
[165] II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a Béke Világnapja alkalmából, 1990. január 1.,
[166] CENTESIMUS ANNUS II. János Pál pápa enciklikája az RN századik évfordulója alkalmából 1991

amelynek fontosságát magunk is aláhúztuk és amelyet úgy tekintettünk, mint ami nélkül nem lehet teljes az eredeti enciklika mához szóló üzenete.
„11. ... **az államnak kötelessége őrködni a közjón**, és azon lenni, hogy a társadalmi élet egésze, beleértve a gazdasági szektort is, hozzájáruljon a közjó előmozdításához, tiszteletben tartva minden egyes szektor autonómiáját. …
37. A fogyasztás kérdése mellett az ehhez szorosan kapcsolódó ökológiai probléma is komoly nyugtalansággal tölt el. ... **Az ember helytelenül Isten helyébe lép**, és így végeredményben elősegíti az általa inkább elnyomott, semmint kormányzott természet lázadását, ahelyett, hogy a teremtés művében Istennel működne együtt ... . E téren is tudatában kell lennie az emberi nemnek, hogy felelősséggel és következetességgel tartozik a jövő nemzedékekkel szemben.
38. A természeti környezet esztelen rombolásán kívül fel kell idézni az emberi környezet még súlyosabb rombolását, ... kevés gondot fordít a "humánökológia" erkölcsi feltételeinek védelmére. **...**
40. Az **állam feladata**, hogy gondoskodjon a **közösségi javak** védelméről, amihez hozzátartozik a természeti és az emberi környezet. Ezek védelmét nem képesek biztosítani kizárólag a piaci mechanizmusok. ... az egyetemes társadalomnak kell megvédeni a közösségi javakat, amelyek többek között keretet alkotnak, amelyen belül mindenkinek módjában áll, hogy törvényesen valósítsa meg személyes céljait.
Itt a piacnak egy másik korlátját is felfedezhetjük: vannak közösségi és minőségi szükségletek, amelyeket nem lehet a piaci mechanizmusokkal kielégíteni; vannak olyan fontos emberi szükségletek, amelyek nem tartoznak a piac logikájához; vannak olyan javak, amelyek természetükből eredően nem lettek és nem is lehetnek adásvétel tárgyai.”

Az enciklikában tehát valóban minden fontos elem együtt áll: az ember félreértelmezi szerepét a teremtésben, a közjavak alapvető eleme a környezet, ezért az embernek és az államnak is meg kell védenie a közösségi javakat, mert erre a piac nem képes, lévén azok a piac logikáján kívül esnek. Az emberi jogokkal való szoros összefüggés sem maradt ki, amint a jövő generációk védelme sem. Egyébként ekkortájt kerül véglegesítésre a fenntartható fejlődés értelmezése is, ami az 1992-es Riói Környezet és fejlődés Világkonferencia központi gondolata.

Mint már tárgyaltuk, az ENSZ Közgyűlése 1983-ban határozta el a Környezet és Fejlődés Világbizottsága létrehozatalát, amely 1987-ben adta ki ismert jelentését, a fentebb bemutatott eredménnyel. Maga Rió pedig nagyon hasonló gondolatokat vet fel, mint a megelőzően vizsgált pápai megnyilatkozások, az ott megfogalmazott elvek sorában.

Az egész addigi II. János-Pál gondolatsor összegzését találjuk a **Velencei Nyilatkozatban**[167], amely ennek megfelelően ismétlésekbe is bocsátkozik, de rendkívül frappáns, elegáns és nagyon összefogott módon foglalja egybe a lényegi gondolatokat.
„ ... Isten a világba helyezett minket, hogy együtt munkálkodjunk Vele a teremtés isteni céljának beteljesítésén.
... Ha gondosan szemügyre vesszük azt a társadalmi és környezeti válságot, amelynek szemtanúi vagyunk, rá kell jönnünk, hogy továbbra is eláruljuk isteni küldetésünket: azt,

[167] VELENCEI Nyilatkozat - II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartalomeosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata a környezeti etikáról, 2002. június 10., hétfő

hogy sáfárként együtt munkálkodjunk Istennel szentségben és bölcsességgel a teremtés megóvásában. ...
A teremtés tisztelete az emberi élet és méltóság tiszteletéből fakad. ... **A gond nem pusztán gazdasági vagy technológiai, elsősorban erkölcsi és lelki**. Megoldást a gazdaság és a technológia területén csak akkor találhatunk, ha mélységes változás megy végbe szívünkben, amely elvezethet bennünket életformánk megváltoztatásához, valamint fogyasztásunk és termelésünk fenntarthatatlan formáinak átalakításához. ...
Először is vissza kell térnünk az alázathoz, valamint fel kell ismernünk hatalmunk korlátait, és ami még ennél is fontosabb: tudásunk és ítélőképességünk határait. ... **Új felfogás és új kultúra szükséges**, amely az ember Teremtésben elfoglalt központi helyzetén alapul, és amelyet azon **környezetetikai viselkedésmód** ihletett, mely Istenhez, önmagunkhoz és a Teremtéshez fűződő hármas viszonyunkból fakad. Ez az etika erősíti az egymásrautaltság érzését, valamint az egyetemes szolidaritást, a társadalmi igazságosságot és a felelősséget az élet igaz kultúrájának megvalósítása érdekében. ...
Legyünk szerények a tulajdon gondolatát illetően, és **váljunk nyitottá a szolidaritásból fakadó igényekre**. ...”

Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a Velencei Nyilatkozat szorosan összefüggésbe hozható azzal, hogy immár a harmadik környezetvédelmi világkonferenciát[168] rendezte az ENSZ, Johannesburgban, 2002 szeptemberében, így szükséges összefogott formában bemutatni a katolikus egyház – egyházak – álláspontját. A csúcskonferencia, noha messze nem hozta meg azt az eredményt, amit elvártak tőle, de az ott elfogadott dokumentum összegzi az aktuális problémákat.

II. János-Pál folytatja a környezetvédelemmel kapcsolatos üzeneteit, amelyek közül az utolsó ugyancsak **béke világnapi**[169] és az eddigiekhez hasonlóan az erkölcsi hiányosságokat ostorozza. Itt is folytatódik az a gondolatsor, amely a **béke és a fejlődés**, ezen belül a környezetvédelem alapvető kapcsolatára mutat rá:
„6. Mivel a béke ajándéka szorosan kötődik a népek fejlődéséhez, nélkülözhetetlen számításba venni azt az erkölcsi következményt, amely a föld javainak használatából ered. ..."

XVI. Benedek pápa követi ezt az utat, és a Popolurom Progressio ’ünneplésére’, az arról való megemlékezésre és az ott megfogalmazott gondolatok továbbvitelére vállalkozik **Caritas in Veritate** enciklikájában[170], amely ennek megfelelően elsősorban a fejlődés gondolatával foglalkozik és annak sokoldalúságát tárja elénk. Ezen belül a szociális kérdések, a gazdasági válság, globalizáció, a szegénység leküzdése, az élet tisztelete és számos más, hagyományosnak mondható kérdés mellett immár ugyancsak hagyományosként van jelen a környezeti válság és az ellene való fellépés szükségessége, mint a fejlődés immanens része.

Elsőként álljon egy magyarázat a címhez, valamint a közjó valós tartalmához: „7. Nagy

[168] WSSD: World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, from 2 to 4 September 2002
[169] II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a Béke Világnapjára (2005. január 1.)
[170] CARITAS IN VERITATE XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009

figyelmet kell fordítani továbbá a közjóra. ... A közjó az egyénekből, családokból, köztes csoportokból formált és társadalmi közösséggé egyesülő **„mindannyiunk" java.** Amikor a fejlődés kérdéseit vizsgáljuk, meg kell határozni a kiindulási pontot: „23. ... Ki kell azonban mondanunk, hogy a csupán gazdasági és technológiai szempontú fejlődés nem elégséges."

A fejlődés közvetlenül érinti az emberi jogokat is, amelyek hangsúlyozása alapvető szükséglet, túlhangsúlyozása, illetve egyoldalú megközelítése azonban félrevezet, hiszen jog kötelezettség nélkül nem létezik: „43. ... A jogok eltúlzása a kötelességek mellőzésébe torkollik. A kötelességek behatárolják a jogokat, mert olyan antropológiai és etikai keretekre figyelmeztetnek, amelyek igazságába az utóbbiak is beilleszkednek, ezért nem válnak önkényessé. Így a kötelességek a jogokat erősítik és mintegy a jó szolgálatában vállalt feladatként védelmet, támogatást kínálnak amazoknak."

Az enciklika külön fejezetben – a negyedikben – foglalkozik a környezetvédelemmel is (A népek fejlődése, jogok és kötelességek, környezet):
„48. A fejlődés témája ma szoros kapcsolatban van azokkal a kötelességekkel, amelyek az embernek a természethez fűződő kapcsolatából fakadnak. ... A teljes körű emberi fejlődést szolgáló programoknak ezért nem szabad semmibe venniük a következő nemzedékeket, hanem nyitottnak kell lenniük arra a **nemzedékek közötti szolidaritásra és igazságosságra**, amelynek a nevében sokféle – ökológiai, jogi, gazdasági, politikai és kulturális – területen számadással tartoznak.
49. **...** sürgető szükség van a megújuló szolidaritásra, különösen a fejlődő és a magas fokon iparosodott országok között. ...
50. ... Tudatában kell lennünk azonban annak a nagyon komoly kötelezettségünknek, hogy a következő generációknak Földünket olyan állapotban kell átadnunk, hogy ők is méltó módon élhessenek, és képesek legyenek tovább művelni azt. ... A gazdaság egyik legnagyobb feladata éppen az erőforrások minél hatékonyabb felhasználása, nem pedig a pazarlás, miközben annak is tudatában kell lenni, hogy maga a hatékonyság fogalma nem értéksemleges fogalom.
51. Az a viselkedési minta, amely alapján az ember a környezettel bánik, befolyással van arra a viselkedési módra is, ahogyan önmagával bánik, és viszont. **...**
Ha a társadalomban elfogadottá lesz a „**humánökológiai" szemlélet**, abból nyeresége származik a környezeti ökológiának is.
... a meghatározó probléma a társadalom általános erkölcsi magatartása. **...** Ellentmondás az új generációtól megkövetelni a természeti környezet oltalmazását akkor, ha a nevelés és a törvények nem segítenek nekik abban, hogy saját magukat is tiszteljék. ...
58. **A szubszidiaritás elvének meg kell őriznie szoros kapcsolatát a szolidaritás elvével** és viszont. Mert ahogyan a szolidaritás nélkül a szubszidiaritás társadalmi partikularizmusba csúszik, éppen úgy igaz az is, hogy a szubszidiaritás nélkül a szolidaritás olyan társadalmi rendszerekbe torkollik, amelyek megalázzák a rászorulókat."

Nem vizsgáltuk most az enciklika más vonatkozásait, de elmondhatjuk, hogy a fejlődés, a szolidaritás, a szubszidiaritás, a környezetért érzett felelősség, a szegénység elleni fellépés, a béke megőrzése, az emberi jogok és ezen belül a jövő generációk jogainak biztosítása, illetve a generációkon belüli méltányosság, az államok és nemzetek

szükségszerű együttműködése együtt jelenik meg, egységet alkot, amelyhez a vallás nyújt megfelelő keretet. A környezetvédelem nem választható el az emberiség más problémáitól, ezek csak együtt kezelhetők.

Jelentősnek kell mondanunk a **2010-es béke világnapi üzenetet**, amely élénken rajzolja meg az egyház álláspontját, illetve az ebben megmutatkozó folyamatosságot. 20 évvel korábban, 1990-ben II. János-Pál üzenetének címe is hasonló volt – „Békesség a Teremtő Istennel, Békesség az egész teremtett világgal" -, mint XVI. Benedek 20 évvel későbbi üzenetéé[171] - "**Ha békére törekszel, védd a teremtett világot**" -, azzal a különbséggel, hogy az újabb üzenet kifejezett felszólítást is tartalmaz. Ebben az üzenetben tehát az eddigieknek mintegy összegzését találhatjuk meg.

„1. A teremtett világ tiszteletben tartásának nagy jelentősége van azért is, mert „a teremtés Isten minden művének kezdete és alapja", megóvása napjainkban lényegbevágó az emberiség békés együttélése szempontjából. ... elengedhetetlen, hogy az emberiség megújítsa és megerősítse „az ember és környezete közötti összhangot, amely Isten teremtő szeretetének tükre kell, hogy legyen: ebből a szeretetből származunk, és efelé tartunk" ....
5. (...) Bölcs dolog tehát alaposan és nagy távlatban **felülvizsgálni a fejlődési modellt,** átgondolni a gazdaság és a gazdasági célok értelmét, hogy kijavítsuk működési zavarait és torzulásait. ... A jelenlegi válsághelyzetek – akár gazdasági, élelmezési, környezeti vagy társadalmi jellegűek –, alapjában erkölcsi gyökerűek és egymással összefüggnek. Ezek szükségessé teszik, hogy új tervet alakítsunk ki az emberek közös előrehaladására. Kiváltképpen pedig arra köteleznek, hogy életmódunkat a mértékletesség és a szolidaritás jellemezze, ...
7. ... a teremtett világ öröksége az egész emberiséget megilleti. A kizsákmányolás jelenlegi mértéke azonban komolyan veszélyezteti néhány természeti erőforrás meglétét nemcsak a jelenlegi, hanem főképp a jövő nemzedékek számára. ... Azért, hogy megfékezzük ezt a jelenséget, azon tény alapján, hogy „minden gazdasági döntés erkölcsi jellegű következményekkel jár", arra is szükség van, hogy a gazdasági tevékenység jobban tiszteletben tartsa a környezetet. ... Ahhoz, hogy védjük a környezetet, megóvjuk a nyersanyagforrásokat és az éghajlatot, arra van szükség, hogy **jogi és gazdasági szempontból is jól meghatározott szabályok szerint cselekedjünk,** ugyanakkor kellő szolidaritással kell viseltetnünk a Föld legszegényebb területein élők és a jövő nemzedékek iránt.
8. ... erkölcsileg sürgetően szükség van a **nemzedékeken belüli megújult szolidaritásra**, különösen a fejlődő és a magas fokon iparosodott országok között: ... A jelenlegi ökológiai válság okai között fontos, hogy elismerjük az iparosodott országok történelmi felelősségét. ...
11. Egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a környezet pusztulásának problémája arra hív minket, hogy felülvizsgáljuk életstílusunkat, valamint a fogyasztás és a termelés elterjedt modelljeit, amelyek gyakran társadalmi, környezeti, sőt gazdasági szempontból is tarthatatlanok. ... A **szubszidiaritás elvének megfelelően**, mindenki számára fontos, hogy elkötelezetten dolgozzon saját szintjén az egyéni érdekek túlsúlyának leküzdésén. ...
14. Ha békére törekszel, védd a teremtett világot ... Védeni a természetes környezetet

[171] XVI. BENEDEK, 2010: üzenete a Béke világnapjára, 2010

annak érdekében, hogy a béke világát építsük, mindenkinek kötelessége."

A környezetvédelem, a fejlődés új, etikai alapú megközelítése természetesen az újabb vatikáni megnyilatkozásokban is helyet kap, ha nem is feltétlenül olyan következetes rendszerben, mint azt az előzőekben láttuk, de az idézett dokumentumok jobbára éppen a fejlődés új irányainak felvázolására fókuszáltak. A legújabb pápai gondolatok közül egyet kiemelünk zárásként, ezúttal is **béke világnapi üzenetet**[172], ami csak közvetetten kapcsolódik környezeti kérdésekhez, de az áttekintés teljessége érdekében érdemes említést tenni róla is:

„4. … Valóban, miként mondhatja valaki, hogy békét hoz, az emberek integráns fejlődését vagy a környezetvédelmet, ha nem védi azok életét, akik a leggyengébbek … Az élettel szembeni minden támadás, különösen a kezdetekre nézve, helyrehozhatatlan károkat okoz a fejlődésnek, békének és környezetnek. …
5. Egyre inkább elismerik, hogy a **fejlődés új modelljére van szükség**, amint a gazdaság új felfogására is. Mind az **integratív, fenntartható fejlődés**, amely szolidaritáson és a közjón alapul, megköveteli a javak és értékek tisztességes rendszerét, amelyet Istenre, mint végső hivatkozási pontra nézve alakítunk ki. … Konkrétan a gazdaságban azok lesznek a béketeremtők, akik a tisztesség és viszonosság elvén munkálkodnak kollégáikkal dolgozóikkal, ügyfeleikkel és fogyasztóikkal. A gazdasági tevékenységet a közjó érdekében fejtik ki és ezt az elkötelezettséget elvonatkoztatják önérdekeiktől, a jelen és jövő generációk érdekében."

Összegezve, a Rerum Novarum tehát megnyitotta az utat az egyház aktívabb társadalmi – és nem politikai! – szerepvállalásához. Ekkor a munkáskérdés, a tulajdon és a gazdaság alapkérdései voltak a fókuszban, válaszul a munkásmozgalom, a marxizmus, szocializmus eszméire. Egyszerűen nem engedhette meg az egyház, hogy ne szólaljon meg. Ha viszont ezt megtette, ezzel nem zárta le az utat az 'új dolgok' előtt, tehát innentől a jelentkező szükségletek előtt – szegénység elleni fellépés, béke, szubszidiaritás vagy a szolidaritás, környezetvédelem -, így az Egyház társadalmi tanítása átértékelődik az idők folyamán, igazodnia kell a megváltozott, megváltozó világhoz. Az értékek tehát nem korlátozhatók a materiális javakra, szükséges az értékrendszer teljes átalakítása. Tekintettel arra, hogy az Egyház sem 'árusít' anyagi javakat, hanem lelki, etikai, esztétikai, morális értékeket képvisel, éppen ezért figyelme is egyre fokozottabban fordul a hasonló értékek felé és vállal közösséget azokkal. A környezet rombolása vagy a család értékeinek lerombolása nem különbözik sokban – a gazdaság törvényei szerint mindkettő értéktelen vagy legalábbis anyagilag nem értékelhető.

A Rerum Novarum és a következő dokumentumok kiemelkedő fogalma, értéke a **közjó**, amely magában foglalja mindezeket a kérdéseket is, tehát a materiális szempontokon túli értékeket, illetve a kisebb és nagyobb közösségek értékeit is. Látható a növekedés hatályos közgazdasági megközelítésében a mennyiségi szempont uralma, minőség nélkül. A GDP alapú megközelítések számára egy hurrikán vagy szökőár egyértelműen

[172] XVI. BENEDEK, 2013: Message of His Holiness Pope Benedict XVI for the Celebration of the World Day of Peace, 1 january 2013 '*Peacemakers are those who love, defend and promote life in its fullness*' ('Békszerzők azók, akik szeretik, védik és támogatják az életet, a maga teljességében')

pozitív, mert termék a katasztrófa elhárítás, a tűzoltás, a mentés, a helyreállítás, miközben nem képes kezelni a bekövetkezett károkat. Ez tehát olyan látszatot teremt, amely félrevezeti a döntéshozókat. Nem csoda, ha – amint már erre utaltam - a közgazdászok számos kísérletet tettek új és a valóságnak jobban megfelelő indexek, jóléti mutatók kialakítására[173], és ezek mind kudarcba fulladtak. Ennek egyik oka a nem kellő kidolgozottság, de még fontosabb oka a kemény ellenállás a piac részéről.

Okszerű a következtetés: a **fejlődési modell szorul felülvizsgálatra,** amelynek egyik alapvető eszköze a hatékony jogi szabályozás is, beleértve az állam gazdasági szerepét is. Sok a hasonlatosság így a Rerum Novarum eredeti gondolataival.

Az egyházi dokumentumok arra is felhívják a figyelmet, hogy a **kiindulás a környezethez való jog**, mint az emberi méltóság egyik alapeleme, amely egyben megalapozza a szolidaritás gondolatát is, nemzedéken belül és nemzedékek közötti szolidaritást értve ezalatt – az utóbbi a jövő generációk védelme.

Az **ember felelőssége** a teremtés (környezet, természet) iránt minden szinten – egyén, család, társadalom, gazdaság, állam, nemzetközi – megjelenik. A nemzetközi közösség szerepe különösen hangsúlyos e téren, mert ott lehet a leghatékonyabb fellépést elérni. Éppen ezért mindezen szintnek meg kell legyen a saját szerepe, feladata, jogok és kötelezettségek egysége. Ugyanakkor mindezen szintek között a **szubszidiaritás elve** jelenti egyben a felelősség/kötelezettség allokálását, a feladatok megosztásának alapját, és a különböző – így a kisebb – közösségek bevonása iránti igényt is. Ennek érdekes példája az elhíresült 'a kicsi a szép' mottó[174], és ennek egyik gondolata: „Az élet igazi problémái – a politikában, a gazdaságban, az oktatásban, a házasságban, stb. – mindig az ellentéteken való felülemelkedést, illetve azok összeegyeztetését igénylik."

Ami nagyon fontos tanulsága a fentieknek, az a környezeti felelősség összekapcsolódása számos más hasonló szemponttal, így a béke vagy a társadalmi igazságosság sem választható el tőle. Vannak olyan nézetek, hogy a következő évtizedek háborús konfliktusainak egyik alapja a megfelelő minőségű vízhez jutás lesz. A Szentszék e tekintetben is nemegyszer megmutatkozott[175]: „mint Isten ajándéka, a víz alapvető elem, amely nélkülözhetetlen a túléléshez, így mindenkinek joga van hozzá."

A különböző szerzők és az Egyház véleményében egy tekintetben nincs vita, mégpedig abban, hogy mindez azonban elsősorban erkölcsi, morális válság, amelynek a fentiek csak látható megnyilvánulása. Ha életstílusunk nem változik meg e tekintetben is, a gazdasági változások és a jog beavatkozása nem elegendőek. Erre utal Schumacher is: „A bölcsesség azt jelenti, hogy a tudomány új irányt vesz: a szerves, a gyengéd, az erőszakmentes, az elegáns és a szép dolgok felé."[176]

Jelen fejezet elején idézett 2008-as MKPK körlevél[177] szerint pedig:

[173] Ezekről bővebben l. pl.: SZLÁVIK János: Fenntartható környezet-és erőforrásgazdálkodás, Budapest, KJK-Kerszöv, 2005
[174] SCHUMACHER, Ernst F.: A kicsi szép, KJK, Budapest, 1991. 100. old.
[175] Üzenet a brazil püspökökhöz, II. JÁNOS-PÁL, 2004.
[176] SCHUMACHER, Ernst F.: A kicsi szép, KJK, Budapest, 1991., 32 .old
[177] MKPK: Magyar Katolikus Püspöki Konferencia 2008. évi körlevele, 'Felelősségünk a teremtett

„175. Az ökológiai kihívásokhoz és a klímaváltozáshoz kapcsolódó kérdések megoldása új életstílust és az ennek kialakulását irányító mentalitás hatásos megváltoztatását követeli meg. (...)
176. (...) Következésképpen, ha az emberek gondolkodásmódja, szemlélete, erkölcsi hozzáállása változik, változni fog az adott rendszer, így a gazdaság rendje is.”

világért’

V. EU POLITIKÁK ÉS JOG A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSRŐL[178]

Az eddigiekben egyes nemzetközi dokumentumok segítségével ugyan, de elsősorban értelmezni, elemezni, átgondolni próbáltam a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés és a fenntarthatóságra/fenntartható fejlődésre vonatkozó jogi következmények rendszerét. Most ettől egy merőben eltérő módszert választok, mégpedig elsősorban dokumentumokra, EU politikai és jogi forrásokra támaszkodva bemutatom, áttekintem és egyben értékelni próbálom a sok lehetőség közül – nemzetközi egyezménye, nemzetközi közjog, hazai környezetpolitika és fenntarthatósággal kapcsolatos szabályozás – az egyik olyan területet, amely mintegy adja magát az ilyen megközelítésre. Az EK, majd EU politikák, elsődleges és másodlagos jog jelenti azt a terrénumot, amely minden tagállam számára kiindulási pont lehet, illetve amely egyben természetesen kötelezettség is. Az ilyen forráselemzés egyben azért is indokolt, mert az EU (maradok ennél a rövid megfogalmazásnál, mégha ez nem is pontos minden esetben) minden tekintetben átfogóan áll a kérdéshez, rendszerében az általánostól a különösig, a joggyakorlat értelmezéséig, minden megtalálható.

1. Környezetvédelmi alapok, akcióprogramok

A környezetvédelemben a közös cselekvés szükségessége a hetvenes évek elejére az Európai Gazdasági Közösség környezeti politikai integrációjának elindítását indukálta. A tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében **Párizsban megrendezett csúcskonferenciájának**[179] nyilatkozata már így fogalmaz: „A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen."

A Bizottság által ennek nyomán kidolgozott akcióprogram – melyet végül a Tanács 1973 novemberében fogadott el – lett az Európai Közösség **Első Környezeti Akcióprogramja**,[180] melyet a mai napig további öt követett, és jelenleg a 2002-ben elfogadott Hatodik Akcióprogram végrehajtása folyik, illetve ezzel együtt immár a Hetedik Akcióprogram előkészületei zajlanak. A Tanács és a tagállamok kormányfői

[178] Ez a fejezet a Szerző alábbi, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács Műhelytanulmányok sorozatában (No.6.) munkájának felhasználásával készült: Bándi Gyula (Szerk.)**, Gönczi Anna***, Jaskó Luca***, Szabó Marcel*, Tahyné dr.Kovács Ágnes***, Georg Johann Wohl*** (* 1. fejezet; ** 2. fejezet; *** 3. fejezet): A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar) Budapest, 2011. július. A kérdéses fejezet teljes egészében a szerző munkája! http://www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_etal_nemzetkozi_jog_2011.pdf

[179] A Párizsi Csúcskonferencia összegzése és a Nyilatkozat szövege megtalálható: The First Summit Conference of the Enlarged Community, Bulletin of the European Communities, Vol. 5. 10-, Brussels, idézett szöveg: 14–16. o.

[180] OJ C 112, 1973. 12. 20.

nyilatkozattal, a további Akcióprogramokat pedig határozattal fogadták el, ami nem jelenti az elfogadott dokumentum kötelező erejét, hanem valóban csupán politikai állásfoglalásként, szándéknyilatkozatként jelenik meg.

Az Első Akcióprogram rakta le a Közösség környezeti politikájának alapjait, egyebek között az Európai Közösség környezeti politikája általános célját „a Közösség polgárai életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek" javításában határozta meg, kimondva, hogy a **növekedést össze kell egyeztetni a természetes környezet megőrzésének szükségletével**. Ez tehát már a kezdetekben emlékeztet a későbbi fenntarthatóságra.

Az 1977-ben megszületett második környezeti akcióprogram az első program nyomán megindult projektek folyamatosságát kívánja biztosítani, továbbá új feladatokat jelöl ki az 1977–1981 közötti ötéves periódusra, egy átfogó környezeti politika fokozatos kialakítására vezetve.

A harmadik környezeti akcióprogramot 1983-ban fogadták el az 1982–1986 közötti ötéves időtartamra. E program tartalma az eddigiekhez képest inkább általános, és a Közösség alapvető céljának tekinti magát a környezetvédelmet is. A harmadik akcióprogram a korábbi programoknál erőteljesebb hangsúlyt fektet a megelőzés alapelvére, valamint kiemeli a környezeti politika gazdasági-társadalmi szerepét. A program újdonsága a környezetvédelmi szempontok egyes gazdasági tevékenységek tervezésébe, fejlesztésébe való integrálásának követelménye. Az integrációt tekinthetjük a fenntarthatóság környezetvédelmi szintű gyakorlati megvalósításának.

A negyedik környezeti akcióprogramot 1987-ben fogadták el[181]. Jelentősége éppen abban áll, hogy tekintettel az Egységes Európai Okmány rendelkezéseire, a Közösség környezeti politikájának új szakaszába lépett. A program ismét kijelenti, hogy „a környezetvédelmet mint alapvető elemet szükséges figyelembe venni a gazdasági döntések meghozatalában" (integráció gondolata), és minderre a magas szintű környezetvédelem gondolata vonatkoztatható. Az egész környezetvédelem tehát a további gazdasági előrehaladás feltétele, alapvető szükséglet, illetve egyebek között a szektorális eszközökkel szemben az integráció, a később majd egyértelműen megfogalmazott integrált szennyezésmegelőzés és -ellenőrzés felé lép.

Az **Ötödik Környezeti Akcióprogramot**[182], melyet 1993 februárjában fogadtak el, erőteljesen meghatározza az Európai Unió létrehozása, az 1992-es un. Maastrichti Szerződés. Az ötödik akcióprogram mint az „Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai és cselekvési programja" a 'Fenntarthatóság felé' címet kapta, hiszen egyben a riói Agenda 21 végrehajtásának része. Az első fő rész az Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikáját és stratégiáját részletezi.

A program alapkövetelményként fogalmazza meg az átfogó életminőség és a természeti erőforrásokhoz való folyamatos hozzáférés lehetőségének fenntartását,

[181] A második akcióprogram 1977, OJ C 139, 1977. 06. 13.; A harmadik 1983, OJ C 46, 1983. 02. 17.; A negyedik akcióprogram 1987, OJ C 328, 1987. 12. 07. címen található meg.
[182] 1993, OJ C 138, 1993. 05. 17.

valamint a tartós környezeti károsodás elkerülését. **A program új szemléletet képvisel** a következők miatt:

- azokra az anyagokra és tevékenységekre összpontosít, amelyek pusztítják a természeti erőforrásokat, vagy egyébként károsítják a környezetet,
- a környezetre hátrányos jelenlegi trendekben változást kezdeményez, annak érdekében, hogy optimális feltételeket biztosítson a jelen és a jövő generációk társadalmi-gazdasági jóléte és növekedése számára,
- arra törekszik, hogy változás következzen be a társadalom magatartásában a **megosztott felelősség** alapján, bevonva annak minden szektorát, úgymint a közigazgatást, az állami és magánvállalkozói szektort és a társadalom egészét,
- a felelősséget meg kell osztani az egyes kérdések vagy problémák megoldására egyidejűleg alkalmazott eszközök körének jelentős szélesítésén keresztül.

A program környezetvédelmi prioritásai között szerepel az éghajlatváltozás, a savasodás és levegőszennyezés, a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség pusztulása, a vízkészletek csökkenése és szennyezése, a települési környezet romlása, a tengerpartok pusztulása, a hulladék, tehát szinte mindent felölel. A program öt szektort emel ki – ezek: az ipar, az energetika, a közlekedés, a mezőgazdaság és az idegenforgalom -, ugyancsak elég általános módon, mindegyik esetben külön környezetvédelmi célokat kapcsolva hozzájuk.

Az intézkedéseknek a **szubszidiaritás** elvén kell alapulniuk, vagyis a Közösség csak akkor tesz intézkedést, ha az adott célokat a tagállamok nem tudják megfelelően elérni. A szubszidiaritás elve összekapcsolódik a megosztott felelősség elvével, amely a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.

Két kérdést emelhetünk még ki: a **megosztott felelősség és partnerség gondolatát** (9. cikk), a fenntartható fejlődés érdekében, illetve a 10. cikk szerint a helyi és regionális kezdeményezések elősegítését.

Az ötödik akcióprogram felülvizsgálatának folyamata 1998-ban nyert végleges formát, méghozzá ugyancsak határozat[183] jogi formájában. Igaz, ennek továbbra is a környezetvédelem a fő célja, de egyre szélesebb kört igyekszik átfogni. Amint azt most is és később is jelezzük, **a fenntarthatóság és integráció gondolata szorosan összefonódik** és ez messze nem csak a környezetvédelem kapcsán lehet igaz. A preambulum (14) bekezdése alapvető stratégiaként megerősíti "a környezetvédelmi és más releváns politikák teljes integrációjának elérése" célkitűzését, amely "a társadalom fő szereplőinek aktív részvételén keresztül" valósulhat meg, illetve az eszközök olyan irányú bővítésén keresztül, amelynek révén "viselkedési változás érhető el". A határozat azt is aláhúzza, hogy a fenntarthatóság felé irányuló lépéseknek még csak az elején vagyunk, és e fenntarthatóság messze nem érhető el az Ötödik Akcióprogram ideje alatt. A (20) bekezdés a további integrációt tekinti a fenntartható fejlődés alapvető

[183] Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability" Official Journal L 275 , 10/10/1998 P. 0001 - 0013

eszközének.

A fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása áll a **Hatodik Akcióprogram**[184] középpontjában, amely magában foglalja a társadalmi és gazdasági vonatkozásokat is. Ennek megfelelően az életminőség javítása a fenntartható fejlődéssel együtt értékelendő. A program meghatározza a környezetvédelmi politika céljait a következő 10 évre, illetve a szükséges intézkedéseket 5–10 éves távlatban, oly módon, hogy nem csupán a közösségi, hanem a nemzeti, a regionális és a helyi feladatokat is érinti, illetve emellett a gazdasági ágazatokat is.

Az akcióprogramból a fenntarthatóság egyes kérdései jól kiolvashatók, és értelmezhetők. A preambulummal kezdve:
"(6) a fenntartható fejlődés feltétele a természeti erőforrások körültekintő használata és a globális ökoszisztéma védelme, összhangban a gazdasági jóléttel és a kiegyensúlyozott társadalmi fejlődéssel; ...
(8) a program célja elérni a környezet terhelése és a gazdasági növekedés szétválasztását, ugyanakkor következetesen ragaszkodva a szubszidiaritás elvéhez és tiszteletben tartva az eltérő feltételeket az Európai Unió különböző régióiban; ....
(13) a programnak elő kell segítenie a környezeti kérdések integrálását minden közösségi politikába és tevékenységbe, összhangban a Szerződés 6. cikkével, annak érdekében, hogy csökkenjenek a különféle forrásokból a környezetet érő terhelések;"

A preambulum fenti (6) bekezdése értelmezi a **fenntarthatóság lényegét**, természetesen a környezetvédelmet helyezve előtérbe a fenntarthatóság ismert hármasságából. Ugyancsak fenntarthatósági kérdésnek tekinthetjük a gazdasági növekedés és a környezet terhelése szétválasztásának igényét, amely a hogyanra igyekszik válaszolni. Végezetül a (13) bekezdés arra a szoros összefüggésre utal, amely a fenntarthatóság és a környezetvédelmi szempontok integrálásának követelménye között mutatkozik. Ez is alapja annak a megfontolásnak, hogy az integráció valójában a fenntarthatóság környezetvédelmi szempontjainak egy változata, illetve megvalósulási módja. E kapcsolat keresésének fő oka, hogy ha a fenntarthatóság jogi követelményként való megvalósulásait keressük, kézzel fogható elvárások irányába kell lépni, mégis olyan elvárások felé, amelyek még nem jelentenek egyben részletes szabályozást, hanem inkább annak feltételeit.

A program a továbbiakban is a fenti gondolatmenetet tárgyalja, és a 2. cikk (2) bekezdésében a **fenntarthatóság és integráció közötti szoros kapcsolat** még jobban szembeötlik, amelyet aztán a (4) bekezdés fejt ki alaposabban:
„2. cikk - Alapelvek és általános célok
(1) A program keretet ad a Közösség környezetvédelmi politikájának a program időtartama alatt azzal a céllal, hogy magas szintű védelmet biztosítson, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét és a különböző adottságokat a Közösség különböző régióiban, valamint hogy megvalósítsa a környezetre nehezedő terhek és a gazdasági fejlődés különválasztását. A programnak különösen a szennyező fizet elvén, az elővigyázatosság elvén és a megelőzésen, valamint azon az elven kell alapulnia, hogy a szennyezést annak forrásánál kell megszüntetni.

[184] Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10.

A program alapja a fenntartható fejlődés európai stratégiája környezeti dimenziójának, és hozzájárul a környezeti kérdéseknek a Közösség különböző politikájába történő integrálásához, többek között a stratégia környezeti prioritásainak megállapításával. …
(4) A program előmozdítja a környezetvédelmi követelmények teljes integrálását minden közösségi politikába és intézkedésbe általános és adott esetben konkrét környezeti célkitűzések, valamint ütemtervek meghatározásával, amelyeket figyelembe kell venni a vonatkozó szakmapolitikai területeken.
Továbbá a környezet védelme érdekében javasolt és elfogadott intézkedéseknek összhangban kell lenniük a fenntartható fejlődés gazdasági és szociális dimenzióinak célkitűzéseivel és fordítva."

A fenntarthatóság és integráció a fentiek szerint természetesen kétirányú folyamat:
➔ a környezeti kérdések integrálása a Közösség más politikáiba – (2) bekezdés;
🡐 a környezeti intézkedések is legyenek összhangban a fenntarthatóság gazdasági és szociális dimenzióival – (4) bekezdés.

A program **négy prioritást élvező környezetvédelmi területet** emel ki:
1. az éghajlatváltozás kérdését,
2. a természetvédelem és biodiverzitás kérdését,
3. a környezetvédelem egészségügyi vonatkozásait (környezet-egészségügy), valamint
4. a természeti erőforrásokkal és a hulladékkal való fenntartható gazdálkodás kérdését. Alapvető cél e téren, hogy a megújuló és nem megújuló erőforrások fogyasztása ne lépje túl a környezet eltartó képességét.

A környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához szükséges **intézményi stratégiák** fejlesztésében is megjelöl a program tíz területet, amelyet összefoglalva, öt nagy, kapcsolódó elemként is bemutathatunk, ahol további lépésekre van szükség:
1. a meglévő jogszabályok végrehajtásának erősítése;
2. a környezetvédelmi szempontok más közösségi politikákba való integrálása;
3. a piac ösztönzése a környezeti érdekek figyelembevételére, elsősorban a gazdasággal és a fogyasztókkal együttműködésben;
4. az állampolgárok bevonásának és szokásai megváltoztatásának ösztönzése, valamint
5. nagyobb figyelem a területhasználati, fölhasználati tervezés és menedzsment kérdéseire.

Az Akcióprogram **felülvizsgálatára 2007-ben került sor**. A felülvizsgálatról szóló bizottsági kommüniké nem túl optimista, amikor kijelenti: „Mindenesetre, az EU még nem lépett e fenntartható környezeti fejlődés útjára."[185] Ugyanakkor a közösségi környezetjog meghatározó jelentőségére is felhívja a figyelmet a dokumentum, kijelentve, hogy a tagországok átlagában a közösségi jog a nemzeti jogalkotás 80 %-át meghatározza. A felülvizsgálat három kérdést dolgoz fel:
- Elsősorban a fenti prioritások helyzetét elemzi.
- Másodszor a tudományos elemzés fényében megvizsgálja, hogy a kitűzött eredeti célok még elegendőek-e.

[185] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, Brussels, 30.4.2007, COM(2007) 225 final, 17. old.

- Harmadszor elvégzi a szükséges felülvizsgálatot, különösen az EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája, a növekedés és foglalkoztatás Lisszaboni Stratégiája, illetve a Bizottság Jobb Jogalkotási programja összefüggésében.

A kommüniké fő konklúziója, hogy **a környezetvédelem fokozott integrációjára van szükség,** illetve a környezetpolitikát 2012-ben alapvetően át kell formálni.

Kiemelt figyelmet érdemel egy terjedelmes kötet, amely 2010 novemberében látta meg a napvilágot, az un. **SOER jelentés**[186]. A tanulmány 10 kulcsfontosságú üzenetéből érdemes felidézni a fenntarthatósághoz legjobban kapcsolódókat:

- Európa természeti erőforrásainak és folyamatainak további csökkenése aláássa a gazdasági és szociális kohéziót
- A hulladékkeletkezésben fogyasztói szokásaink változásával léphetünk előre
- Az európai környezet állapotát nem ismert mértékben befolyásolják a globális megatrendek, ezeket meg kell ismerni
- A természeti tőke és az ökoszisztéma által biztosított szolgáltatások terén további hatékony management és integráció szükséges
- Növelni kell az erőforrások felhasználásának hatékonyságát és biztonságát
- Egy zöldebb európai gazdaságot kell megteremteni.

Időközben elérkezett az idő ahhoz, hogy a környezetvédelmi politikát megújítsa az EU. Ennek formai oka, hogy a Hatodik Akcióprogram 2012-ben véget ért, tehát szükségessé vált egy hetedik program elfogadása, tartalmi oka pedig a 2010-es új növekedési stratégiával való kapcsolat megteremtése. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy időközben véget ért a Rió+20 konferencia, amelynek végső nyilatkozatához – The Future We Want – is igazodni kellett, még akkor is, ha alapvetően érdemi változás nem történt. Az EU azonban erősebb nemzetközi együttműködést szorgalmazott már a világértekezlet előkészítése során, és azóta is próbálja elhitetni magával és a világgal, hogy valami érdemi történt Rióban.

Mindenesetre 2012 végére elkészült a legújabb, hetedik, 2020-ig terjedő időre szóló, de egyes vonatkozásaiban 2050-ig is előre mutató, akcióprogram tervezete - „Jólét bolygónk felélése nélkül"[187] -, amelyhez több kísérő anyag is társult, kiváltképpen a hatásvizsgálati dokumentáció[188], illetve számos előzetes tanulmány[189] is, amelyek a

[186] The European Environment State and Outlook 2010 Synthesis, kiadta az Európai Környezetvédelmi Hivatal (EEA)

[187] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül" (EGT-vonatkozású szöveg), Brüsszel, 2012.11.29. COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD)

[188] A teljes szöveg, mellékletekkel: Commission Staff Working Document, Impact Assessment - *Accompanying the document* Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet", SWD(2012) 398 final, Brussels, 29.11.2012, illetve ennek magyar nyelven is megjelent összegzése a Bizottsági szolgálati munkadokumentum, A hatásvizsgálat összefoglalása, *amely a következő dokumentumot kíséri:* Javaslat: az Európai Parlament és a Tanácsi határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül" COM(2012) 710 final, Brüsszel, 2012.11.29.

[189] Mint a Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme, DG ENV.1/SER/2009/0044, Ecologic Institute, Berlin and Brussels in co-operation with Institute for European Environmental Policy, London and Brussels Central European University, Budapest, 21

tervezet különféle vonatkozásait voltak hivatva alátámasztani. Nagyon sok újdonság az eddigiek ismeretében nem várható az akcióprogramtól, hiszen a megelőző kapcsán is érdemes arra a rövid mondatra utalni, amit a Hatodik Akcióprogram hivatkozott felülvizsgálati tanulmánya így fogalmaz[190]: „Amikor az egész Program hatásait kívánjuk felmérni, és nem az egyes területeken értékelhető előrehaladást, a Hatodik Környezeti Akcióprogram legfontosabb értéke az, hogy stratégiai irányítást, és politikai orientációt adott, illetve támogatást és elkötelezettséget szerzett az EU környezetpolitikájának." Ezen túlmenően természetesen voltak/vannak területek, ahol nagyobb előrehaladást is kimutathatunk, és vannak ahol alig, vagy éppen visszalépésről kell számot adni. Erre utal maga a cselekvési program is[191]: „5. Az Európai Unióban ennek ellenére még mindig sok aggasztó környezeti tendencia figyelhető meg, nem utolsó sorban a meglévő uniós környezetvédelmi szabályozás hiányos alkalmazása miatt...."

A Hetedik Programot most röviden és általánosságban vázolom fel, nem térve ki annak részleteire, legalábbis ez nem szükséges, amíg azok valóban elfogadásra nem kerülnek. Maga a tervezet eltér az előzőtől, mert a javasolt határozat szövege csak a felhatalmazás, érdemi elemeket a preambulum tartalmaz, illetve maga a cselekvési program egy terjedelmes melléklet. A preambulum legfontosabb elemei (amelyek talán túlzottan optimista elvárásokra épülnek):
„(1) Az EU azt a célt tűzte ki maga elé, hogy 2020-ig intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési pályára állítja a gazdaságot, és különböző politikai eszközök és fellépések révén elmozdul az alacsony szén-dioxid-kibocsátás és az erőforrás-hatékonyság irányába.....
(16) Az Európai Unió arra törekszik, hogy teljes mértékben függetlenítse egymástól a gazdasági növekedést és a környezetkárosítást....
(27) Az egyéb ágazatok tevékenységei és szabályozása kapcsán a környezeti terhelés csak úgy enyhíthető, illetve a környezet- és éghajlat-politikai célok úgy teljesülhetnek, ha a környezetvédelmi megfontolások mindenhol érvényre jutnak. ...
(30) A fenntartható fejlődésről rendezett 2012. évi ENSZ-konferencián (Rio+20) tett vállalások folyományaként az új általános uniós környezetvédelmi cselekvési programnak célszerű támogatnia azokat a nemzetközi és regionális folyamatokat, amelyek a fenntartható fejlődés és a szegénység elleni küzdelem jegyében a világgazdaság inkluzív zöld gazdasággá való átalakítására irányulnak."

Az akcióprogram érdemi része a melléklet - „Jólét bolygónk felélése nélkül" (Cselekvési program 2020-ig) -, amely összesen **kilenc kiemelt célkitűzést tartalmaz**, az alábbiak szerint:

1. sz. kiemelt célkitűzés: az Európai Unió természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése
2. sz. kiemelt célkitűzés: erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes uniós gazdaság kialakítása

---

February 2011, vagy olyan tanulmányok sora, mint a The role of market-based instruments in achieving a resource efficient economy Under framework contract: ENV.G.1/FRA/2006/0073 Client: European Commission: DG Environment Rotterdam, October 2011, stb.

[190] Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme (l. fent), xiii. old,

[191] Melléklet: „Jólét bolygónk felélése nélkül" (Cselekvési program 2020-ig)

3. sz. kiemelt célkitűzés: az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól
4. sz. kiemelt célkitűzés: az uniós környezetpolitika hasznának maximalizálása
5. sz. kiemelt célkitűzés: a környezetpolitika tudományos alapjának megszilárdítása
6. sz. kiemelt célkitűzés: a környezet- és éghajlat-politikai beruházások és a megfelelő árképzés biztosítása
7. sz. kiemelt célkitűzés: a környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése
8. sz. kiemelt célkitűzés: az Európai Unió városainak fenntarthatóbbá tétele
9. sz. kiemelt célkitűzés: a regionális és globális környezeti és éghajlat-változási kihívások uniós kezelésének hatékonyabbá tétele

A **jogi vonatkozású részek** természetesen minden kiemelt célkitűzéshez csatlakoztathatóak, de erre vonatkozóan a legfontosabb gondolatokat a 4. sz. célkitűzés tartalmazza, éppen ezért ebből is idézünk alább:
„63. A környezetre vonatkozó uniós szabályozás hasznának maximalizálása érdekében a program biztosítani fogja, hogy 2020-ra:
egyértelmű információk álljanak az uniós polgárok rendelkezésére az uniós környezetjog alkalmazásának módjáról;
javuljon a környezetre vonatkozó speciális joganyag végrehajtása;
valamennyi közigazgatási szinten fokozottabban betartsák az uniós környezetjogot, és biztosítva legyen a belső piac versenyfeltételeinek egyenlősége;
az állampolgárok bizalma megnőjön az uniós környezetjog iránt;
érvényesíthető legyen az állampolgárokat és szervezeteiket megillető hatékony jogi védelem elve.”

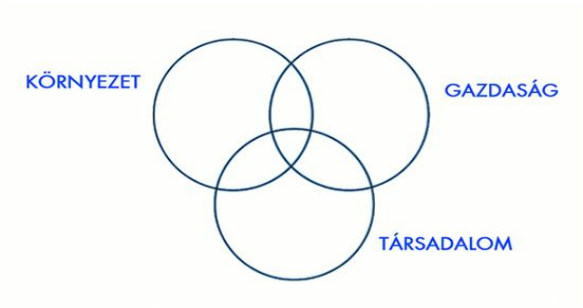
Figyelemre méltó, hogy milyen **nagy jelentőséget tulajdonít az állampolgári, társadalmi részvételnek** a szöveg, hiszen a fenti öt tételből három erről gondolkodik, miközben a maradék kettő nagyon általános végrehajtási szempontokat fogalmaz meg. Olybá tűnik, mintha nagyobb lenne a környezeti szabályozás megvalósulásával kapcsolatos bizalom a társadalomban általában, mint annak intézményesült, hatalmi formáiban. Hasonló eredményre juthatunk a célok megvalósítási feltételeinek sorával kapcsolatban is, azzal a kiegészítéssel, hogy a c) és d) alpont **láthatóan nagyobb reményt fűz az uniós rendszerhez, mint a tagállamihoz**, mintha az utóbbiban kevesebb bizodalma lenne:

„Ennek feltétele különösen, hogy:
nemzeti szinten létrejöjjenek olyan rendszerek, amelyek a környezetre vonatkozó uniós szabályozás végrehajtásának módjáról szóló információkat aktívan terjesztik, és amelyeket az egyes tagállamok teljesítményének uniós szintű felülvizsgálata egészít ki;
partnerségen alapuló végrehajtási megállapodások jöjjenek létre a tagállamok és a Bizottság között;
bővüljön a hatékony tagállami vizsgálatra és felügyeletre vonatkozó kötelező kritériumok alkalmazási köre az uniós környezetjogban, s ennek kiegészítéseképpen kialakításra kerüljön az alapos aggodalomra okot adó helyzetek kezelésére alkalmas uniós szintű apparátus;
nemzeti szinten egységes és hatékony mechanizmusok kerüljenek kialakításra az uniós környezetjog alkalmazásával kapcsolatos panaszok kezelésére;

biztosítva legyen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti rendelkezések összhangja az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatával, és ösztönzésben részesüljön a peren kívüli vitarendezés mint a környezettel kapcsolatban felmerülő jogviták békés rendezésének eszköze."

A tervezet kapcsán közkézen forgó számos tanulmányból egyetlent emelek még ki, mégpedig a hatásvizsgálati háttéranyag[192] 2. mellékletét, amely 'A környezetpolitika kérdések kapcsolódásai' címet viseli, és amelynek központi kérdése a zöld gazdaság. Annak ellenére, hogy jelen munkában **hangsúlyozottan nem kívánok semmilyen környezetgazdaságtani fejtegetésbe bocsátkozni**, ezért meg is tartóztattam magam attól, hogy a fenntarthatóság erős vagy gyenge megközelítését eddig ábrázolni próbáljam – amikor a gyenge fenntarthatóság három körként jelenik meg, amelyek egy területen találkoznak és a három kör a gazdaság, környezet és társadalmi jelzése, illetve amikor az erős fenntarthatóság három egymásra épülő körrel jellemezhető, ahol a legszélesebb, az alap, a környezet, amire épül a társadalom, és végül ennek kiszolgálójaként a gazdaság, jellemezve ezzel a helyes gondolkodás szintjeit – most mégis megteszem éppen az akcióterv javaslatát kísérő dokumentum jobb megértése érdekében.

Gyenge fenntarthatóság ábrázolása



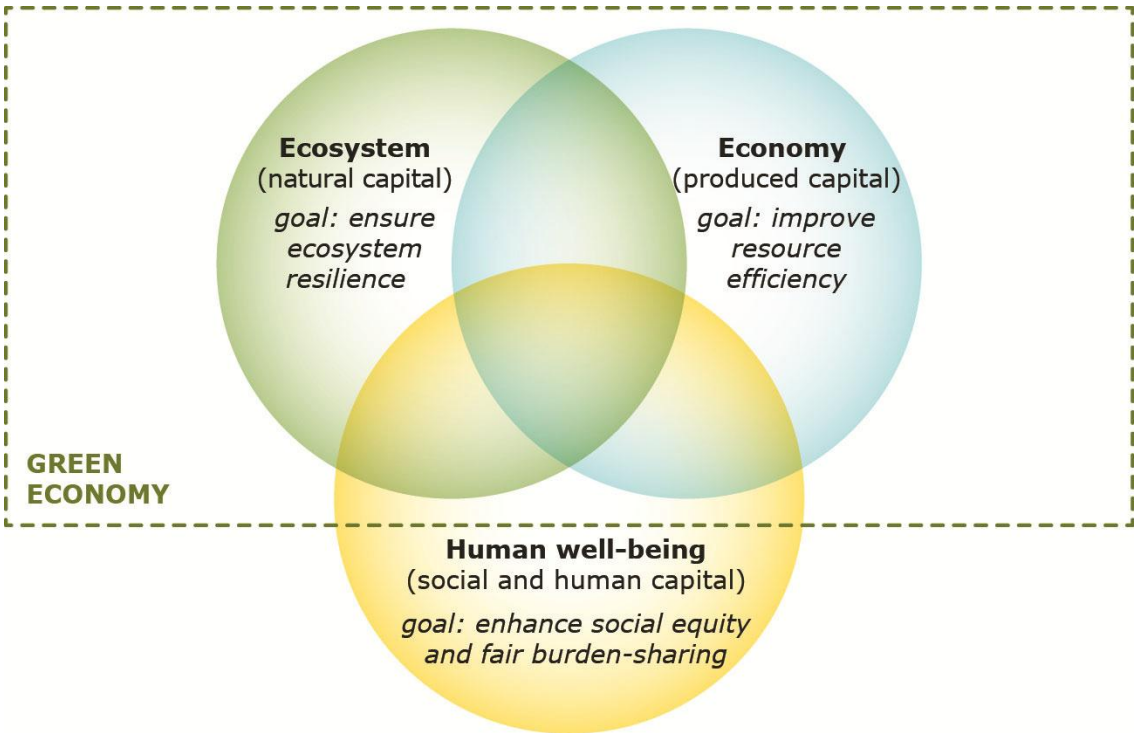
Az erős fenntarthatóság ábrázolása

A tervezet említett hatásvizsgálati dokumentációjának 2. melléklete a **'zöld gazdaság'** gondolatait tartalmazza, a következő gondolattal felvezetve: „A zöld gazdaság koncepciója elismeri, hogy az ökoszisztémák, a gazdaság és az emberi jól-lét (és a természeti, ember alkotta, társadalmi és emberi tőke megfelelő típusai) szorosan összekapcsolódnak." Az alább bemutatásra kerülő ábrában (amelynek eredet címe: A 'zöld gazdaság' koncepció a fenntartható fejlődés összefüggésében) is szerepel a három kör, vagy három összetevő:

- az ökoszisztéma, más néven természeti tőke, amellyel kapcsolatban annak alkalmazkodó-képessége (rezilienciája) a cél;

[192] Commission Staff Working Document, Impact Assessment - *Accompanying the document* Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet", SWD(2012) 398 final, Brussels, 29.11.2012

- a gazdaság (a létrehozott, alkotott tőke), amellyel kapcsolatban a cél az erőforrások hatékony használatának elérése;
- és a most emberi jól-létnek nevezett társadalmi szféra, amely esetében a társadalmi méltányosság (nyilván a generációkkal kapcsolatos méltányosságra gondolva) és a tisztességes teherelosztás célját kívánjuk elérni.



A kérdéses melléklet nem fejti ki a továbbiakban, mit is ért a fentiek alatt, és nekem sem tisztem, hogy ezt részleteiben fejtegessem, mert nem a fenntarthatóság jogi vonatkozásainak körébe tartozik. Mégis néhány megjegyzést érdemel, abban bízva, hogy erre nézve kapunk megfelelő eligazítást. **Az ábra ugyanis értelmezésemben valamelyest kombinálja a kétféle fenntarthatósági szélsőséget, egy sajátos képben. Az alap a gyenge fenntarthatóság**, amelyen nem is csodálkozhatunk, ismerve az EU új terminológiáját, a fenntartható növekedést. Ugyanakkor olybá tűnik, **mintha a zöld gazdaság a három témát átfogva, valójában a fenntartható fejlődésnek ezzel mintegy váltó-értékévé, egyenértékű megközelítésévé válna**, noha a rövid szöveges indoklással együtt mintha az eszköz-szerep jelenne meg.

Legalábbis a Rió+20 dokumentum erre utal[193]: „a zöld gazdaságot a fenntartható fejlődés és a szegénység elleni fellépés összefüggésében a fenntartható fejlődés egyik fontos eszközeként tekintjük, amely lehetőséget ad a döntéshozóknak, de nem jelent szigorú szabályokat." Mégis, a Rió+20 egyik következő pontja (az 58.) aztán a)-tól p)-ig terjedően olyan elemeket sorol fel, amelyek sokkal inkább az egész fenntartható fejlődési fogalomtár átvételének értékelhetők, mintsem azon belül egy kis résznek, esetleg valóban eszköznek (helyet kap itt az innovációtól az erőforrások feletti nemzeti

[193] THE FUTURE we want, United Nations A/CONF.216/L.1*, Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012, Distr.: Limited, 19 June 2012, Agenda item 10, 56. pont

szuverenitásig, az emberi jogoktól az őslakosokig, a nők jogaitól a társadalmi felzárkózásig minden).

Ami pedig kétségtelenül további alapos magyarázatot igényel a környezetgazdaságtan részéről, az a három kört átfogó **téglalapból kimaradó rész lesz, tehát az emberi jól-lét egyik fele**. Nem gazdaságtani, hanem pl. a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos etikai nézetekre alapozva arra gondolhatunk, hogy az emberiség jól-létének számos olyan vetülete van, ami nem köthető a gazdasághoz, így joggal kimarad a zöld gazdaság mégoly hangzatos egységéből is.

Összességében mintha a fenntartható fejlődést illető terminológiai váltás, megújulás előtt állnánk, amire a Hetedik Akcióprogram tervezete jó példával szolgál.

2. A fenntartható fejlődés megjelenése és jelen helyzete az elsődleges jogban

Az Egységes Európai Okmány[194] 1986-ban történő elfogadása volt a Római Szerződés első átfogó módosítása. A fenntarthatóság ugyan itt még nem jelenik meg, de annak egyik pillére, nevezetesen a Közösség környezetvédelmi szabályozása szempontjából a dokumentum azért kiemelkedően jelentős, mert **megteremtette az általános legitimációt, amikor a Közösség politikáiról szóló harmadik részbe illesztette a Környezetről szóló VII. címet** (130r–130s. cikk). A környezeti cím így minden későbbi sajátos környezetvédelmi jogalap legelső kiindulása lett. Talán még az is figyelmet érdemel, hogy a 130r. cikkben, a környezeti tevékenység szintjének meghatározása és a végrehajtás kérdéskörében jelenik meg elsőként a **szubszidiaritás** a szerződésben. A környezeti cím mellett változás következett be az eddig jogalapként szolgáló 100. cikk rendelkezéseiben is. Az új 100a. cikk a jogharmonizációs alap, azon esetekre, „(1) ... amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése." A 100a. cikk (3) bekezdése nevesíti a környezeti tárgyú jogharmonizációt, a környezetvédelem magas szintjének zsinórmértékként állításával.

Az Európai Unió, mint politikai szervezet 1992-es létrehozásával alig változott a környezetvédelemre vonatkozó szabályozás, ugyanakkor a Riói Konferencia, illetve az azt megelőző jelentések hatására immár **egyértelműen megjelenik a fenntarthatóság.** A **Maastrichti Szerződés**[195] preambuluma, hetedik bekezdésként egyebek között kiemeli:
„AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt,".

E fenti preambulum-bekezdés nem kifejezetten tartalmazza a fenntarthatóságot, de a

[194] OJ L 169 of 29.06.1987
[195] Szerződés az Európai Unióról (92/C 191/01)

gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása, illetve a környezetvédelem egy csokorban van jelen, így megalapozza a következő, immár konkrét szabályt, ami a Szerződés B. cikke:
„Az Unió a következő célokat tűzi ki maga elé:
— kiegyensúlyozott és **fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés** előmozdítása, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozása, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése, valamint — e szerződés rendelkezéseinek megfelelően — végső soron egy közös valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió létrehozása útján; ...”

Ami figyelemre méltó, hogy ebben a célkitűzési rendszerben viszont a környezetvédelem nem jelenik meg a fenntarthatósággal együtt, viszont erősebben érvényesül a gazdasági és monetáris unió, nem hagyva tehát kétséget afelől, hogy az EU – ami itt még nem jogi, hanem politikai konglomerátum – mit is tekint kulcskérdésnek.

Az Uniós Szerződés módosította az eredeti Római Szerződést is, amikor az EKSz 2. cikke helyébe illeszti azt a 2. cikket[196], amelynek csokra **mindent tartalmaz, amit a fenntarthatóság kapcsán elmondhatunk**: harmonikus fejlődés, fenntartható fejlődés, a környezetvédelem beillesztése a fenntarthatóság kritériumai közé, az életminőség, a szolidaritás, stb. Mindenesetre a környezetvédelem ennek megfelelően a fenntarthatósághoz kapcsolódik, noha nem kifejezetten annak integráns részeként, hanem mintegy kiegészítőjeként.

Figyelmet érdemel mindezek mellett, hogy a Maastrichti Szerződés módosításai bővítették a Közösség tevékenységeinek körét. Az új 3. cikk a Közösség tevékenységei és közös politikái sorába emeli többek között, a szociális politikát, a gazdasági és társadalmi összetartás erősítését, a környezeti politikát, a kutatás és a technológiai fejlesztés elősegítését, a fogyasztóvédelem megerősítéséhez, valamint az egészségvédelem magas szintjének eléréséhez való hozzájárulást, a Közösség ipara versenyképességének megerősítését, a transzeurópai hálózatok létrehozásának és fejlesztésének ösztönzését, a fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikát, az energiagazdálkodást.

A még az Egységes Európai Okmányban a környezetvédelmi címben megjelenő szubszidiaritás alapján a Maastrichti Szerződés által megfogalmazott **szubszidiaritás alapelvének általánossá tétele** a korábban speciálisan a környezeti politikára vonatkozó elvet a 130r. cikk bekezdéséből kiemelve, a szerződés új 3b. [5.] cikkének második fordulataként fogalmazza meg, kiegészítve a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelvével[197].

[196] „A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődését, a környezetre figyelmet fordító, fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú konvergenciáját, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást.”

[197] „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása

A Maastrichti Szerződés természetesen módosította a környezeti címet is, mégha nem is mélyrehatóan, de lényeges újítása a környezeti jogalkotásra vonatkozó szabályok megváltoztatása.

Az **Amszterdami Szerződésben**[198] (1997, hatályba lépett 1999) sem változtak jelentős mértékben. Az Európai Unióról szóló szerződés preambuluma hetedik fordulatának és B. cikkének módosításával az unió kifejezett célja a gazdasági és társadalmi haladás előmozdítása, nem csupán a környezetvédelemre tekintettel, hanem a fenntartható fejlődés alapelvének figyelembevételével. Némileg módosult a Római Szerződés 2. cikke, amely szerint az Európai Közösség célja, többek között, a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének előmozdítása, valamint a környezet magas szintű védelme és minőségének javítása. A **fenntartható fejlődés célként történő megfogalmazása** jelzi az elkötelezettséget a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem teljes összehangolása terén. A 2. cikk módosítása révén pedig a környezetvédelem magas szintje a Közösség minden politikája felé jelent feladatot.

Az Uniós Szerződés hetedik preambulum-bekezdésében megjelenik, immár szó szerint is a fenntartható fejlődés[199], sőt első helyre került, ami eddig hiányzott a preambulumból, és ehhez igazodik a belső piac és a kohézió, így a fenntarthatóság mintegy átfogja ezeket, ugyanazokkal a célokkal, mint 1992-ben, miközben a többi elem gyakorlatilag változatlan marad, tehát a környezetvédelem egyike a fenntarthatóság összetevőinek.

Módosult a B. cikk is[200], ahol a kialakult sorrend elég jól tükrözi az EU céljait, amennyiben a gazdasági és társadalmi fejlődés mellett ekkor kap egyre nagyobb hangsúlyt a foglalkoztatás, majd alapvetően régebbi szöveg következik, azzal a különbséggel, hogy már nem szükséges a fenntarthatósághoz kapcsolni a gazdasági és társadalmi fejlődést, mert az már bevezető rendelkezésként szerepel.

Módosult az Uniós Szerződéssel elfogadott 2. cikk szövege is[201], aminek következtében

---

miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.
A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket."

[198] Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts Official Journal C 340, 10 November, 1997

[199] „AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy a fenntartható fejlődés alapelvének figyelembevételével és a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt,"

[200] Az Unió a következő célokat tűzi ki maga elé:
— a gazdasági és társadalmi fejlődés, valamint a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása, továbbá egy kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés megvalósítása, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozása, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése, valamint — e szerződés rendelkezéseinek megfelelően — végső soron egy közös valutát is magában foglaló gazdasági és monetáris unió létrehozása útján;..."

[201] „ A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség

a feladatok felsorolásában tehát a harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődés mellé a fenntartható fejlődés is felzárkózik, a sorrend kissé megváltozik – a fent már említett foglalkoztatottság jobban előtérbe kerül – és erősödnek a környezetvédelmi megfontolások – immár magas szintű védelemről beszélünk. A fenntarthatóság így jobban beilleszkedik a szerződéses szövegekbe.

Környezetvédelmi szempontból figyelemre méltó emellett és a fenti lépéseket is logikusan követi a környezetvédelmi követelmények integrációjának erőteljesebb megjelenése, hiszen a szerződés a következő cikkel egészül ki:
„*3c. cikk*
A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába."

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy ebben az integrációs követelményben is megjelenik a fenntarthatóság, mégpedig olyan összefüggésben, mint aminek megvalósításához szükséges a környezetvédelem integrációjának megvalósulása.

A környezetvédelemnél maradva egy kicsit, a Szerződés kissé egyszerűsítette a környezetvédelmi aktusok döntéshozatali rendszerét, az átszámozott 175. cikkben (régebbi 130s cikk), illetve lényeges változásokat vezetett be a belső piac működése előtti akadályok elhárítását célzó környezeti jogharmonizáció terén is, a módosított 100a. [95.] cikkben.

A **Nizzai Szerződés**[202], amelyet 2001 februárjában írtak alá, noha a szerződés fejlődésének következő állomása, a fenntarthatóság vonatkozásában nem tartalmazott változást.

Az Európai Unióról szóló (EUSz) és az EU működéséről szóló szerződés (EUMSz), más néven **Lisszaboni Szerződés**[203] 2009. december 1-én lépett hatályba, és jelenleg ez határozza meg az elsődleges jog állapotát. Az EU immár teljes értékű, jogi és nem csupán politikai fogalom, a pillérek egybefoglalásra kerültek.

A Lisszaboni Szerződés első része az **Európai Unióról szóló Szerződés**, amelynek első kérdése a preambulum változása, amely az eddigi hetedik bekezdését a kilencedik váltja fel, anélkül azonban, hogy a tartalom változna, csak a számozása változik[204].

---

egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, a férfiak és nők egyenlőségét, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást."

[202] OJ C 80 of 10.03.2001

[203] 2007/C 306/01 - Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá

[204] „(9) AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy a fenntartható fejlődés alapelvének figyelembevételével és a belső piac megvalósításának, a megerősített kohéziónak és a környezetvédelemnek a keretében előmozdítsák népeik gazdasági és társadalmi fejlődését, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják, hogy a gazdasági integráció előrehaladása más területek párhuzamos fejlődésével járjon együtt,..."

Az EUSz 3. cikke váltja fel a korábbi 2. cikket, amely az EU feladatairól beszél. Itt jelentős változások következtek be, mégpedig egy sokkal alaposabb, kiterjedtebb megközelítést találunk, amelyben a fenntarthatóság olyan összefüggésben jelenik meg, amely az eddiginél sokkal szélesebb értelmet, kiteljesedettebb kapcsolatrendszert jelent, miközben egyes régebbi elemek is megmaradnak:
„3. cikk (az EUSz. korábbi 2. cikke)
(3) Az Unió egy belső piacot hoz létre. Az Unió **Európa fenntartható fejlődéséért** munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a **környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával** párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást.
Az Unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a **nemzedékek közötti szolidaritást** és a gyermekek jogainak védelmét.
(5) A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a **Föld fenntartható fejlődéséhez**, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.”

A (3) bekezdés a fenntarthatóság és ezzel összefüggésben a környezetvédelem mellett megemlíti a jövő nemzedékeket is, tehát a fenntarthatóság egy alapvető eleme hangsúlyozásra kerül. Az (5) bekezdés összefüggéseire kell különösen is felhívni a figyelmet, mert itt a béke, biztonság, szolidaritás, emberi jogok, szegénység, stb. együtt jelennek meg**,** egy rendszert alkotnak a fenntarthatósággal, a már említett szélesebb horizontú megközelítés jegyében.

Az EUSz 21. cikkére kell még külön figyelmet fordítani, amelynek (1) bekezdése nem említi ugyan a fenntarthatóságot, de az előző gondolatoknak tényleges folytatója, miközben a nemzetközi együttműködés megalapozását is szolgálja[205].

A fentire épülve a következő bekezdés azonban már sokkal lényegesebb tárgyunk szempontjából, mert az **Unió fenntarthatóságért való elkötelezettségét tükrözi**, két

[205] „(1) Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.
Az Unió arra törekszik, hogy kapcsolatokat alakítson ki és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, amelyek osztoznak vele az első albekezdésben említett elvekben. Az Unió, különösen az Egyesült Nemzetek keretében, elősegíti a közös problémák többoldalú megoldását.”

kérdést emelve ki különösen. Az egyik a fenntarthatóság hagyományos hármasságának megismétlése – gazdaság, társadalom, környezet – a fejlődő országokkal való együttműködés elveinek keretében. A másik a tágabb értelmű nemzetközi együttműködés keretében a fenntarthatóságon belül a környezet kiemelése, különösen a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás érdekében[206].

Az **Európai Unió Működéséről szóló Szerződés** (EUMSz) már az EUSz-hoz képest inkább a jogi alapokat, felhatalmazásokat, eljárásokat, stb. tartalmazza és kevésbé az elveket. A szerződés preambuluma ennek megfelelően is már sokkal inkább a gazdaságra orientál, a fenntarthatóságot külön nem is említi, hiszen arról már előbb volt szó. Ami talán a legközelebb áll az eddigiekhez és jól illusztrálja a különbséget, az a preambulum 4. és 5. bekezdése[207]. Amint látható, itt a **gazdasági növekedés** lényege, hogy egyenletes legyen és talán a harmonikus fejlődés állna közel a fenntarthatósághoz, ha nem egészülne ki a régiókra való utalással, egyértelművé téve, hogy nem ez a kulcskérdés.

Az EUMSz 11. cikkét az integráció elve megfogalmazásának tekintjük, a fenntarthatóságra történő utalással együtt, de elsősorban környezetvédelmi szempontokat kiemelve: „A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába."

Az EUMSz környezetvédelmi címe 2009 óta a XX. cím, amely szinte teljes egészében követi elődjeinek minden mozzanatát, új számozás szerint – 191-193. cikkek -, amelyhez a jogharmonizációs 114. cikket lehet illeszteni.

Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a Lisszaboni Szerződés volt az, amelyik az **Alapjogi Chartát jogerőre emelte** - 6. cikk (az EUSz. korábbi 6. cikke):
„(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések."

A Charta utalást tesz a fenntarthatóságra, noha nem tartalmaz ilyen jogosítványt, illetve környezethez való jogot sem, de jogértelmezéssel a kérdéses cikk ilyenként is felfogható (és a környezethez való jog kapcsán erre vissza is térünk):
„37. cikk – Környezetvédelem: A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet

[206] „(2) Az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy: ...
d) elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából; ...
f) hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;"

[207] „FELISMERVE, hogy a meglévő akadályok elhárítása összehangolt cselekvést igényel annak érdekében, hogy garantálják az egyenletes gazdasági növekedést, a kiegyensúlyozott kereskedelmet és a tisztességes piaci versenyt,
TÖREKEDVE ARRA, hogy erősítsék gazdaságaik egységét és biztosítsák harmonikus fejlődésüket a különböző régiók között meglévő különbségek és a hátrányos helyzetű régiók elmaradottságának csökkentésével,..."

minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat."

Ha összességében értekeljük a szerződéses mondandókat, illetve azok jogi tartalmát, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy **a fenntarthatóság közvetlenül jogintézményt nem jelent, jogi követelményt még kevésbé, sokkal inkább annak elvi jelentőségét kell hangsúlyozni**. A helyzet kulcsa maga az EU szervezeti és intézményi rendszere, amely számára mindezen elvi megközelítések kötelezettséget jelentenek, ha nem is a szó jogi, hanem inkább politikai értelmében.

Az **egyes elemek tehát Lisszabon szerint**:

- EUSz preambulum 9. bekezdés, utalás a fenntartható fejlődésre, mint alapelvre;
- EUSz 3. cikk, feladatok: „Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik...", generációk közötti szolidaritás, majd „Hozzájárul ... a Föld fenntartható fejlődéséhez,...";
- EUSz 21. cikk nemzetközi együttműködés keretében az Unió eddigi megalapozó elveit kell propagálni, illetve ..."elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését" és „... a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak;";
- EUMSz 11. cikkét az integráció elve megfogalmazásának tekintjük, a fenntarthatóságra történő utalással együtt, de elsősorban környezetvédelmi szempontokat kiemelve;
- Alapjogi Chartát 37. cikk – környezetvédelem „a fenntartható fejlődés elvével összhangban."

A fentiekből kirajzolódik, hogy **a fenntartható fejlődés részben alapelv, részben cél,** amelyet maga a Szerződés nem törekszik meghatározni. Igaz, az egyes elemekből a fenntarthatóság hagyományos gondolatai jól érzékelhető, de ehhez nem járul újdonság. A megfogalmazás tehát nélkülözi mind a jogi tisztázottságot, mind pedig a jogi kötelezettség érzetét. A lényeg az, hogy **törekedni kell erre, általános iránymutatásként szolgál, de semmilyen módon nem számonkérhető**. Ez a már említett szövegezés miatt sem lenne lehetséges, és természetesen a megfelelő tartalom miatt sem. A tanulmány vonatkozó részének végén lesz szó arról, miként jelenik meg a fenntartható fejlődés mint hivatkozás az EU bíróságok gyakorlatában és miként marad meg ott is az általánosság szintjén.

Még azt sem mondhatjuk tehát, hogy magát az EU intézményeket kötelezné bármilyen kézzel fogható intézkedésre, csupán arra, hogy közelítsenek az elvárt szempontok megvalósításához, így felelősségük legjobb esetben is politikai jellegű, de annak is elég gyenge. Kérdés lesz tehát, milyen területen, miként tölthető ki ez az általános elvárás és meyl területeken, miként érhető el a konkrétság olyan szintje, amely lehetségessé teszi a számonkérést.

3. Fenntarthatósági és növekedési stratégiák

Az EU nem siette el a fenntarthatóságra vonatkozó stratégiák kialakítását, amelyek

láthatóan előbb jelentek meg a környezetvédelemben, mint azt egy átfogó szemlélet megalapozta volna. Előbb-utóbb azonban szükségesnek mutatkozott az egységesebb, integráltabb, komplexebb megközelítés is, amelynek első állomása a Göteborgban elfogadott stratégia ugyan, de ennek mintegy előzményét, a környezetvédelemből az egységesebb szemléletbe vezető utat is megmutatjuk, Cardiff eredményét.

3.1. Cardiff - integráció

A fenntarthatóság tehát az elsődleges jog mellett elsőként inkább a környezetvédelemben jelenik meg kifejezetten, az akcióprogramok keretében. Ennek mintegy folytatása a nem sok sikert elérő un. "**Cardiff-folyamat**", amelynek alapdokumentuma[208] hivatalos lapban nem is jelent meg. Ez a folyamat a fenntarthatóság egyik gyakorlati megvalósítására irányult, mégpedig a **környezetvédelmi célok integrálására a más EU politikák folyamába**. Láthattuk a környezetvédelmi akcióprogramok tárgyalása során, hogy ez az integráció nem valósult meg, legalábbis a 2007-es felülvizsgálati dokumentum szerint sem.

Az 1998-as Cardiff-i stratégia a fenntartható fejlődés megvalósítására utal, amikor az integrációt el kívánja érni, és két témát emel ki: a riói Agenda 21 megvalósítását, illetve a klímaváltozás elleni küzdelmet. Nem kívánunk sokat foglalkozni ezzel a folyamattal, csak utalunk arra, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat (SEA) is ennek egyik célpontja, amint az integráció megvalósításáról szóló rendszeres vizsgálatok a Közösség intézményeinek szintjén. Az Agenda 2000, mint EU tervezet, kapcsán három témát emel ki: a kohéziós politikát, a mezőgazdaságot és a bővítést. Végezetül pedig kiemeli, hogy az integráció már kötelezettséget jelent.

Az **integrációt tehát a fenntarthatóság elve egyik társaként, mintegy szinonimájaként értelmezhetjük**, mégpedig oly módon, hogy az integráció azt a folyamatot jelenti, amely során a környezeti értékek védelmének szempontrendszere helyet kap a környezetvédelmi érdekű döntéshozatalban – ezt hívjuk külső integrációnak. Az integráció részleteiről bővebben a szabályozási módszertanról szóló fejezetben (B. IV.) olvashatunk.

Az integráció kérdése a közösségi környezetvédelmi szabályozás kezdeteitől lényegi kérdésnek számít, eleinte a vonatkozó környezeti címen belül megjelenve, majd a Szerződés általános rendelkezéseinek sorába lépve. A kérdést jól foglalja össze a Hatodik Akcióprogram középtávú felülvizsgálata érdekében készült hatásvizsgálat:
„A politikai integráció a fenntartható fejlődés irányába történő fejlődés előfeltétele. Más EU politikáknak a környezet és a kapcsolódó emberi egészség elérendő céljait figyelembe kell venniük (tiszta levegő, megfelelő víz, stb.). Az integráció a legfontosabb motorja annak, hogy a Fenntartható Fejlődés Stratégiának gazdasági, szociális és környezeti dimenziói kölcsönösen támogassák egymást. A politikai integráció alkalmas módon irányítja a figyelmet a költséghatékony módszerek fejlesztésére és létrehozhat *win-win* lehetőségeket, pl. foglalkoztatást teremthet. EU

[208] Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) [COM(1998) 333 - Not published in the Official Journal].

szinten a környezetvédelem integrációjának fontossága az EK Szerződés 6. cikkében jelenik meg, amely azt írja elő, hogy „a környezetvédelmi érdekeket integrálni kell a Közösség más politikáinak meghatározásába és végrehajtásába … különös figyelemmel a fenntartható fejlődés elősegítésére". … Az elmúlt időszak eredményei több szektorban javulást hoztak, különösen a mezőgazdaságban, …[209]

A fenti hatásvizsgálatra alapozódó Kommüniké[210] már egy kicsit élesebben fogalmaz, amikor a fent már említett mezőgazdaság, mint sikertörténet mellett megemlíti: „Mindenesetre, a környezeti megközelítések más területeken való integrációja már kevésbé volt sikeres. A Cardiff-folyamat – amelyet 1998-ban kezdeményeztek az ilyen típusú integráció intézményesítése érdekében – nem felelt meg a várakozásoknak."

3.2 Göteborg - fenntarthatóság

Következő lépés volt a **Göteborgban elfogadott EU fenntartható fejlődési stratégia**[211], amely egyebek között elismeri, hogy a gazdasági fejlődés, a szociális kohézió és a környezetvédelem „kéz a kézben kell haladjanak", és ez egy hosszú távú, globális kihívásban jelenik meg. A Göteborgban megjelenő stratégia kiindulási alapnak 19. pontjában ugyanazt az általános megközelítést tekinti, amelyez még a Bruntland bizottság fogalmazott meg és amelynek lényege a jelen generációk szükségleteinek kielégítése a jövő generációk hasonló szükségleteinek veszélyeztetése nélkül. Ez a megfogalmazás marad a későbbiekben is a kiindulási alap.

A stratégia előkészítésére a Bizottság által kidolgozott munkaanyag még jobban **rávilágít a fenntartható fejlődés tartalmára**: „1.3. alpont …Mindenesetre széles körű egyetértés alakult ki arról, hogy a fenntartható fejlődés minimum a következő két fontos kérdéskört fogja át:

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

A Stratégia szerint: „A fenntartható fejlődés pozitív távlati képet nyújt az Európai Uniónak egy olyan társadalomról, amely virágzóbb és igazságosabb, és amely tisztább, biztonságosabb és egészségesebb környezetet ígér — olyan társadalmat, amely jobb életminőséget nyújt nekünk, gyermekeinknek és unokáinknak."[212]

[209] Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme – Impact Assessment, COM(2007)225 final, {SEC(2007)547}, 18-19. old.
[210] COM(2007) 225 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, 15. old.
[211] Commission Communication of 15 May 2001 'A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development' (Commission proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 final – not published in the Official Journal].
[212] COM(2001) 264., „Fenntartható Európát egy jobb világ érdekében: az Európai Unió fenntartható

Az **első kérdés a hatékony politika kialakítása**, és ennek működtetése, ezen belül olyan kérdések kerültek felsorolásra és ezekhez megfelelő akciók lettek csatlakoztatva, amelyek még nem a teljes összefüggésrendszert jelentették:

- a koherens politika megteremtése, vagyis egy kissé az integrációra emlékeztető feladat;
- az árak igazítása azok költségeihez;
- a tudomány és technológia fejlesztése;
- a kommunikáció fejlesztése, főleg a polgárok és az üzleti élet megmozgatására;
- a bővítésre és a globális helyzetre való figyelem;

A második nagy rész a prioritások meghatározása,

- élén a klímaváltozással és ehhez kapcsolódóan a tiszta energia (ezen belül pl. a nukleáris energia is szerepel) szerepének erősítésével;
- a közegészség kérdése, pl. a vegyi anyagok szabályozásának megújítása révén;
- a természeti erőforrásokkal való felelős gazdálkodás (pl. halászat);
- a közlekedési rendszer fejlesztése és a fölhasználat managementje

Nem közvetlenül ezekkel a célokkal együtt, de megjelenik a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem, az öregedő társadalom kérdése is.

A stratégia tehát sok kérdést igyekszik felölelni, minden esetben ad javaslatokat a cselekvésre, de összefüggései még hiányosak.

Nem sokkal a fenntartható fejlődési stratégia (későbbiekben: SDS) elfogadását követően az erre irányuló un. „**globális partnerség**”[213] is megjelent az EU politikákban. Ennek révén az EU mintegy pozícionálja magát a vonatkozó nemzetközi tendenciákba. A dokumentum az alapok megfogalmazását követően ezen partnerség egyes elemeit értelmezi, amelyek a következők:

- költségek és hasznok feltárása
- a fejlődő országok belső politikájának hatása a fenntarthatóságra, ezen belül akár a korrupció vagy a munkával kapcsolatos jogok is szerepet kaphatnak
- a multi cégek beruházásainak hatása
- a fejlett országok felelőssége a fenntarthatósági példák terjesztésére
- a nemzetközi szervezetek szerepe
- az EU tervezett vezető szerepe.

Több terület jelenik meg ehhez kapcsolódóan:

- miként használhatjuk ki a globalizáció pozitív hatásait, egyebek között a WTO „Doha” fejlesztési programjával való kapcsolatot teremti meg az EU;
- a szegénység elleni közdelem és a szociális fejlődés kérdése, pl. az un, Millenium Development Goals megvalósítása, de itt szerepel a nemek kérdése vagy az egészségügy is;

---

fejlődés stratégiája”, 2. o.

[213] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Rregions - Towards a global partnership for sustainable development, Brussels, 13.2.2002, COM(2002) 82 final

- a természeti és környezeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás minden ilyen politika integráns része;
- belső politikai szempontból alapfeltétel lenne az EU politikák koherenciájának megteremtése (kiemelten a halászat, a mezőgazdaság, érdekes módon a fegyverkezés, és ide sorolandó a bevándorlás);
- a jobb kormányzás erősítése (itt jelenik meg egyebek között a korrupció, a környezetvédelmi szervezetek erősítése, vagy a nők helyzete);
- mindennek a finanszírozása külön prioritás (fejlődők támogatása mellett külön figyelmet érdemel a közös vagy világméretű közjavak (global public goods) kérdése!

Valamivel később, **2004-ben tekinti át a Bizottság az egyes nemzeti fenntartható fejlődési programokat**[214] **és felvázolja azokat a kihívásokat**, amelyek az egyes nemzetek számára egyképpen jelentősek (7.1. alpont). A munkaanyag elemeit felhasználva, érdemes magunknak is áttekintenünk, miként értelmezendőek az egyes kérdések:

- „helyre kell állítani az eljárásokat", vagyis az intézményi és eljárási feltételeket tisztázni kell, melynek révén erősíthető az integráció, kezelni lehet a szektorokon átnyúló problémákat;
- „meg kell teremteni a tulajdonlás érzetét", annak érdekében, hogy minden érintett szereplő megfelelő módon vegye ki a részét a folyamatokban. Ugyanis a fenntartható fejlődés messze nem csupán a kormányzat feladata, márpedig ha az érintettek nem érzik magukénak a fenntartható fejlődés programját, akkor hiábavaló minden egyoldalú erőfeszítés;
- szükséges a nemzetközi együttműködés, annak érdekében, hogy kizárható legyen az un. „free rider" effektus, amikor egyik nemzetközi partner azzal szerez előnyöket, hogy magára nézve nem ismeri el kötelezőnek a követelményeket;
- a hosszú távú fejlődés útjáról egységes szemlélettel kell rendelkezni, mert ellenkező esetben az egyéni akciók akár egymást is kiolthatják, illetve nem valósul meg az integráció;
- a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikákat rangsorolni kell és koncentrált módon törekedni azok megvalósítására. A prioritások felállítása nélkül kapkodóvá válhatnak bármely állam, csoport, helyi hatóság, stb. erőfeszítései;
- a pénzügyi következményekkel is számolni kell, mert anyagi erők rendelkezésre állása nélkül semmilyen fenntartható fejlődés nem valósítható meg;
- a kívánalmak és a tényleges cselekvések találkozzanak, amely számos egyéb elvárás megfogalmazására is alapot ad: pl. az monitoring rendszerek működtetése nélkül a kitűzött célokról nem kapunk értékelhető választ.

2005-ben került sor a stratégia felülvizsgálatára[215], immár sokkal részletesebben és alaposabban. A bevezető szerint „E felülvizsgálat célkitűzése nem a fenntartható fejlődés stratégiájának felváltása, hanem annak továbbfejlesztése. (5. old.). Ugyancsak itt jelennek meg a következő alapvető szempontok:

[214] Commission staff working document - National Sustainable Development Strategies in the European Union A first analysis by the European Commission April 2004

[215] A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról - Cselekvési program Brüsszel, 13.12.2005, COM(2005) 658 végleges

„Az európaiak számára értékes az **életminőség.** Jólétre, tiszta környezetre, jó egészségre, szociális védelemre és egyenlőségre vágynak. Nemcsak saját maguk, hanem gyermekeik és unokáik számára is biztosítani kívánják mindezt. ...
A fenntartható fejlődés az Európai Uniónak a Szerződésben megállapított, hosszú távon átívelő célkitűzése."(4. old.)

A fentieket még jobban fogalmazza meg a dokumentum egy önálló része (**nyilatkozat**), a következők szerint: „A fenntartható fejlődés az Európai Közösség összes szakpolitikájának a Szerződésben meghatározott egyik fő célkitűzése. Célja az életminőség folyamatos javítása bolygónkon a jelen és jövő nemzedékei számára. Meg kell őriznünk a Földnek az élet sokféleségét fenntartó képességét. A fenntartható fejlődés a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartásának elvein alapul, beleértve a szabadságot és az esélyek általános egyenlőségét. Megvalósítja a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti szolidaritást. Célja a következők előmozdítása: egy olyan dinamikus gazdaság, melyben magas szintű a foglalkoztatás és az oktatás; az egészségvédelem; a szociális és területi kohézió, valamint a környezetvédelem egy békés és biztonságos világban, amelyben tisztelik a kulturális sokféleséget."[216]

Ugyanezen nyilatkozat tartalmazza a **legfontosabb célkitűzéseket**, a következők szerint:

- környezetvédelem,
- szociális egyenlőség és kohézió,
- gazdasági jólét,
- nemzetközi kötelezettségeink teljesítése.

A szakpolitika irányadó elveiről pedig a következőket tudjuk meg

- az alapvető jogok támogatása és védelme,
- a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti egyenlőség,
- nyitott és demokratikus társadalom,
- a polgárok bevonása,
- az üzleti vállalkozások és a szociális partnerek bevonása,
- a szakpolitika koherenciája és kormányzás,
- szakpolitikai integráció,
- a rendelkezésre álló legjobb tudás felhasználása,
- az elővigyázatosság elve,
- a szennyező fizessen.

A dokumentum 2. melléklete sorolja fel az egyes célkitűzések, célok, szakpolitikák és intézkedések csokrát, a 2001-es stratégia alapján, áttekintve, milyen előrehaladást értek el a fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiával kapcsolatosan. Ezen belül jelenik meg az egyes, fent jelzett területeken a célok felsorolása, illetve a különféle intézkedések (pl. jogszabályok, stb.)

[216] A fenntartható fejlődés irányadó elveiről szóló nyilatkozat - Az Európai Unió Tanácsa - elnökségi következtetések DOC 10255/05, Brüsszeli Európai Tanács 2005. június 16-17. - A fenntartható fejlődés irányadó elveiről szóló nyilatkozat

A jogalkotás, a közösségi jog tekintetében a 3. melléklet érdemel kiemelt figyelmet (Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata: kiinduló áttekintés és jövőbeli irányvonalak)[217], ezen belül is az 5.2. pont (A politikai döntéshozatal és a politikai koherencia új megközelítésének megerősítése). Ide sorolandó az un. „**Jobb Szabályozási Napirendje** különféle összetevőinek ad majd lendületet, ideértve a hatásvizsgálatot, az érdekeltekkel folytatandó konzultációt és a szabályozás egyszerűsítését." Ennek részei tehát a fenntarthatósági hatásvizsgálatok, vagy a nyitott koordináció módszere, a piaci alapú eszközök alkalmazásának előmozdítása, stb.

A felülvizsgálat nyomán **új stratégiát fogadott el a Tanács** 2006-ban[218], amely „újólag megerősíti a globális szolidaritás szükségességét és elismeri az EU-n kívüli partnerekkel folytatott közös munkánk megerősítésének fontosságát, beleértve azokat a gyorsan fejlődő országokat, amelyek jelentős hatást fognak gyakorolni a globális fenntartható fejlődésre."

A stratégia legfontosabb céljai ugyanazok, mint amiket fentebb, a 2005. évi felülvizsgálat kapcsán felsoroltunk, akárcsak a szakpolitikák irányadó elvei. „Az EU SDS 7 fő kihívást határoz meg, az azokhoz kapcsolódó célokkal, operatív célkitűzésekkel és intézkedésekkel együtt." Ezek:

- az éghajlatváltozás és a tiszta energia,
- fenntartható közlekedés,
- fenntartható fogyasztás és termelés,
- a természeti erőforrások megőrzése és az azokkal való gazdálkodás,
- közegészségügy,
- társadalmi integráció, demográfia és migráció,
- a szegénységgel és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos globális kihívások.

Mindehhez járul a tudásalapú társadalomhoz hozzájáruló, több szakterületet érintő politikák kérdése, amelyben három terület került kiemelésre, az oktatás és szakképzés, a kutatás és fejlesztés, illetve a finanszírozás és gazdasági kérdések.

A stratégia megkísérli **megteremteni az összhangot a lisszaboni stratégiával**, a következő alapokon állva: „Az EU SDS és a növekedést és munkahelyteremtést célzó lisszaboni stratégia kiegészítik egymást. Az SDS elsősorban az életminőséggel, a nemzedékeken belüli és a nemzedékek közötti igazságossággal, valamint a valamennyi szakpolitikai terület közötti koherenciával foglalkozik, a külső vonatkozásokat is beleértve. Elismeri a gazdasági fejlődésnek a fenntarthatóbb társadalom felé való átmenet elősegítésében betöltött szerepét. A lisszaboni stratégia nagymértékben hozzájárul a fenntartható fejlődés átfogó célkitűzéséhez azáltal, hogy elsősorban olyan fellépésekre és intézkedésekre összpontosít, amelyek célja a versenyképesség és a gazdasági növekedés javítása, valamint a munkahelyteremtés fokozása. **Az EU SDS kialakítja azt az átfogó keretrendszert, amelyen belül** — a növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló megújult összpontosítás révén — **a lisszaboni stratégia szolgáltatja a dinamikusabb gazdasághoz szükséges hajtóerőt**. E két stratégia

[217] A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament felé, COM(2005) 37
[218] Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2006. június 26., (OR. en) 10917/06

felismeri, hogy a gazdasági, szociális és környezetvédelmi célok erősíthetik egymást, ezért együtt kell haladniuk."

A **második felülvizsgálat**[219] új felülvizsgálati és jelentéstételi eljárás nyomán készült és számos példát hozott fel a hét területen. A konklúzió nagyon általános: „A jelentésben és a csatolt mellékletben ismertetett számos példa rávilágít arra, hogy továbbra is figyelmet kell szentelni az összes kiemelt területen történő végrehajtásra."

2007-ben az eddigiek mellett egyre inkább **megjelenik az un. lisszaboni stratégiával való kapcsolat** – ennek rövid áttekintésére alább visszatérünk. Most elegendő annyi, hogy a lisszaboni stratégia a fenntarthatóságot (éghajlatváltozás, energiaügyi, pénzügyi és társadalmi fenntarthatóság) is tartalmazó dinamikus stratégia. Az EU SDS hosszú távú stratégia, amely megfelelő keretet nyújt a hosszú távú, átfogó fejlemények irányításához és az azokról történő jelentéstételhez, valamint a fenntarthatósággal kapcsolatos előremutató elképzelések ösztönzéséhez, ezzel párhuzamosan azonban rövid távú szakpolitikai fellépéseket is megkövetel. Mindezek ellenére nem tűnik megvalósíthatónak e több területet átfogó stratégiák egybeolvasztása, mivel különböző szerepeket töltenek be. Az SDS és a lisszaboni stratégia kiegészítő jellegét 2007-ben a megújult EU SDS-ben fektették le[220]. Szükség lehet mindazonáltal az EU SDS sajátos szerepének további tisztázására a többi uniós stratégiához viszonyítva, valamint ennek megfelelő egyszerűsítésére.

A **fenntarthatósági stratégia harmadik felülvizsgálatára 2009-ben került sor**[221]. A felülvizsgálat sorra veszi a stratégia elemeit és az abban elért eredményeket, amelyekre nem térünk ki részletesen. Ugyanakkor a dokumentum elején és végén találhatunk figyelemre méltó, a jog szempontjából is érdekes elemeket.

A dokumentum 2. pontja - A fenntartható fejlődés változó szerepe az uniós politikaalkotásban – az alábbi kérdésekkel foglalkozik, nagy vonalakban:

- Az uniós szabályozás javítása, ezen belül a szakpolitikai célkitűzések integrálása, az uniós jogszabályok egyszerűsítése és az adminisztratív terhek csökkentése, illetve a hatásvizsgálat szerepének kiemelése.
- A megújított szociális menetrend, a jólét növelésére.
- A foglalkoztatási iránymutatás pl. az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és erőforrás-hatékony gazdaság előmozdítására irányuló erőfeszítések irányában..
- A vállalati szociális felelősség „lehetőséget kínál a vállalkozások részére, hogy összekapcsolják a gazdasági, szociális és környezetvédelmi célkitűzéseiket". Ez az önszabályozás iránti igényre utal, amit általában CSR-ként ismerünk.
- Előrelépéseket mutatnak be az SDS-program külső politikákban való általános érvényesítése terén.

[219] A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - 2007. évi jelentés a Fenntartható Fejlődési Stratégia eddig elért eredményeiről, Brüsszel, 22.10.2007, COM(2007) 642 végleges SEC(2007)1416

[220] Az Európai Unió Tanácsának 19117/06. számú dokumentuma, 2006.6.9.

[221] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának - A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, Brüsszel, 2009.7.24., COM(2009) 400 végleges

- Végül a tagállamok egyes innovatív megoldásai jelennek meg.

A másik érdekes terület a 4. pont - **A fenntartható fejlődés jövője.** Ebben kiemelendő annak felvetése, ami valójában a koncepciók, stratégiák egységességét hiányolja: „A különböző érdekelt felek számára nehezen érthető, hogy uniós szinten miért létezik több, átfogó jellegű, kiemelt stratégia, mint a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégia és az EU SDS, de idetartozik az energiaügyi és éghajlat-változási csomag, valamint az integrált tengerpolitika is."

Ebből a **jövőre vonatkozó elképzelési sorból** érdemes kiemelni egyes elemeket.

- Nagyobb szinergia a növekedést és foglalkoztatást célzó lisszaboni stratégiával és más átfogó uniós stratégiákkal.
- A stratégiát tovább lehetne egyszerűsíteni.
- A stratégia elősegítheti az innovatív megközelítésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréjét a tagállamok között.
- Rendkívül fontos elem az eddig jobbára hiányzó végrehajtás: „A tagállamok hatékonyabb nyomon követési és végrehajtási gyakorlatának biztosítása érdekében a lisszaboni stratégiában alkalmazott mechanizmusokat be lehetne építeni az EU SDS végrehajtásának a nyomon követésébe. Ezek a mechanizmusok magukban foglalnák a közösen meghatározott célkitűzéseket, a mérési eszközöket (mutatók, iránymutatások), a teljesítményértékelést (a tagállamok teljesítményének összehasonlítása), továbbá a legjobb gyakorlatok megismétlésére és elterjesztésére szolgáló versenyt."
- Újabb és újabb kihívások bukkannak fel: energiabiztonság, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, az élelmezésbiztonság, a földterületek hasznosítása, az államháztartás fenntarthatósága és a fenntartható fejlődés külső dimenziója. Mindezek révén tehát tovább szélesedik a fenntarthatóság köre – lassan arról lehet beszélni, van-e olyan, amit nem lehet összekapcsolni az SDS elképzelésekkel.

Ugyanezen jövőre irányuló elképzelések között **módszertani elemeket is találunk,** amelyek között talán kiemelést érdemel a **társadalmi integráció gondolata**: „A stratégia a következő módokon összpontosíthatna az EU hosszú távú céljaira a döntő fontosságú területeken:

– energia– és erőforrás-hatékony technológiákra, fenntartható közlekedésre és fenntartható fogyasztási szokások felé történő elmozdulásra alapozott hozzájárulás az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és alacsony ráfordítású gazdaság felé történő gyors elmozduláshoz;
– a környezetvédelemre irányuló erőfeszítések fokozása a biológiai sokféleség, a vizek és már természeti erőforrások védelme érdekében. ...;
– a társadalmi integráció előmozdítása. Hatékony intézkedések hiányában fennáll annak a kockázata, hogy a társadalom legsebezhetőbb rétegeit érinti a legsúlyosabban a gazdasági válság, és ők érezhetik meg a legtovább a válság hatásait;
– a fenntartható fejlődés nemzetközi dimenziójának megerősítése és a globális szegénység elleni küzdelemre irányuló erőfeszítések fokozása."

Megemlíthető, hogy 2005-ben elkészült egy nem végleges félhivatalos dokumentum, amely a **fenntartható fejlődés indikátorainak** kidolgozására vonatkozott. Ez e

kommüniké[222] még kezdeti stádiumot jelent csupán, amelyet tovább kell fejleszteni. A listán 10 téma szerepel, jól tükrözve a kérdés rendkívüli összetettségét és kialakulatlanságát:

- gazdasági fejlődés,
- szegénység és társadalmi kirekesztés,
- öregedő társadalom,
- közegészség,
- klímaváltozás és energia,
- termelési és fogyasztási szokások,
- a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás,
- közlekedés,
- jó kormányzás,
- globális partnerség.

Végezetül szólhatunk egy un. **feltáró véleményről**[223], amely a **2010-es javaslatokat tekinti át**, amelyek között szerepel az Európai Bizottság javaslata, amely a következő négy területen való fellépést tekinti prioritásnak: az alacsony szén-dioxid-kibocsátást eredményező gazdaság, a biodiverzitás, a víz és más természeti erőforrások védelme, a társadalmi befogadás ösztönzése és a fenntartható fejlődés nemzetközi vetületének erősítése. A véleményt adó Gazdasági és Szociális Bizottság megfogalmazta azon javaslatokat, amelyek az eddig áttekintettek alapján mutatkozó hiányokat kívánják orvosolni. A vélemény számos kérdést világosan lát és hasonló következtetésekre jut, mint jutunk magunk is.

Ezek legfontosabbjai:
„1.6. Az EGSZB kéri a Tanácsot és az Európai Bizottságot, hogy tegye az EU fenntarthatósági stratégiáját valamennyi uniós politika metastratégiájává. ...
1.10. A fenntartható fejlődési stratégia sikeres megvalósításához a politikának is egyértelműen felelősséget kell vállalnia."

Az EGSZB nem fukarkodott a kritikákkal sem, amelyek szintén logikusan következnek az eddigiekből:
„3.5. A probléma inkább abban állt, hogy nem volt meg a tényleges elszántság (vagy képesség) a tervek konkrét cselekvési programokba való átültetésének megkezdéséhez.
...
4.2. Az EGSZB három tényezőt állapított meg, amelyek együttesen magyarázatot adnak arra, hogy a két stratégia miért járt különböző hatásokkal:

- Az egyik magyarázat a két stratégia különböző politikai súlya. A lisszaboni stratégia megpróbál választ adni sürgős politikai kérdésekre, a fenntartható fejlődés esetében pedig a hosszú távú prioritásokat illető kérdés megválaszolásáról van szó. A különbség már a személyi kérdésekben is megállapítható: a lisszaboni stratégia mögött a kormányfők állnak, míg a fenntartható fejlődés gyakran a környezetvédelmi miniszterek hatásköre. ....

[222] Commission of the European Communities, Brussels, 9.2.2005, SEC (2005) 161 final Communication from Mr. Almunia to the members of the Commission
[223] Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható fejlődés stratégiájának jövőbeli perspektívái (feltáró vélemény) Hivatalos Lap C 128 , 18/05/2010 o. 0018 - 0022

- Mindkét stratégia igen vegyes visszhangot váltott ki a közvéleményben: A lisszaboni stratégia, ha nem is általánosan ismert, igen közel áll ahhoz, hogy széles körben ismertté váljon. A fenntartható fejlődést elméleti dolognak tekintik, amely nehezen köthető a gyakorlati politikához.
- Irányítási eszközök és értékelés: A lisszaboni stratégiának szigorú tervezési és nyomonkövetési rendszere van, amely közös szabványokat és határidőket követ. A fenntartható fejlődés esetében kevésbé kötelező érvényű rendszere van a közös prioritások elfogadásának és a közös értékelésnek. Ennek következtében a lisszaboni stratégia révén erősebb nyomást lehet gyakorolni a tagállamokra, míg a fenntartható fejlődés esetében inkább csak általánosak a célok. ...

5.2. A stratégia jelenlegi kialakítására vonatkozó számos nehézség egyike abban áll, hogy olyan sok prioritással rendelkezik: hét fő terület és négy átfogó témakör ...
5.3. Ezenkívül nem szabad tovább elhallgatni, hogy bár a fenntartható fejlődés három pillérre épül, nem képes mindig minden intézkedés egyszerre szolgálni a környezetvédelmet, illetve a szociális és gazdasági érdekeket is."

A javaslatok pedig:
"7.2. Az EGSZB megismétli azt a korábbi véleményeiben már kifejtett nézetét, hogy a fenntartható fejlődés iránti sikeres elkötelezettséghez **aktív politikai felelősségvállalás mellett a helyi és regionális szint aktív szerepvállalása is szükséges**. Az EGSZB hangsúlyozza továbbá, hogy a szociális partnereknek és a szélesebb értelemben vett civil társadalomnak meg kell kapniuk a lehetőséget arra, hogy aktívan részt vehessenek a tervezésben és a megvalósításban. ...
7.4. Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának sikeres végrehajtásához elengedhetetlen az **erősebb kormányzási struktúra**."

3.3. Lisszabon – gazdaság, növekedés

2000-ben az európai állam- és kormányfők elfogadták a **Lisszaboni Stratégiát**[224]**,** azzal a szándékkal, hogy az Európai Uniót a világ legdinamikusabb és versenyképesebb tudás alapú gazdaságává tegyék, amely egyben képes a fenntartható fejlődésre. Kiemelt helyen szerepelt a munkahelyteremtés és a társadalmi kohézióval, illetve a környezetvédelem.

Ennek a fő célkitűzésnek az eléréséhez **a következő stratégiai eszközöket fűzték**:

- a tudásalapú gazdaság és társadalom feltételeinek megteremtése hatékonyabb szakpolitikák révén az információs társadalom, illetve a kutatás-fejlesztés területén, továbbá a versenyképességet és innovációt célzó strukturális reform, valamint a belső piac megteremtésének folyamata által;
- az európai társadalmi modell modernizációja, azaz befektetés az emberbe, valamint a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem;
- a kedvező gazdasági növekedés fenntartása a megfelelő makrogazdasági mix alkalmazásával;
- a teljes foglalkoztatás, illetve a regionális kohézió feltételeinek megteremtése;

[224] Presidency conclusions Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

- az ún. új nyitott koordinációs mechanizmus (new open method of coordination) alkalmazása minden szinten, illetve az Európai Tanács koordinációs és stratégiai iránymutató szerepének erősítése.

Az Európai Tanács összességében a következőképpen határozta meg **a stratégia célkitűzését**: az Európai Uniót a „világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdaságává kell tenni 2010-re, mely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb munkahelyet, szorosabb társadalmi összetartást, valamint a környezet tiszteletben tartását biztosítva". **Aktív jóléti államot kell teremteni**. Ebben számos szociális és foglalkoztatási kérdés is helyet kapott, de még a közös védelmi és biztonsági politika sem maradt ki.

Az eredeti stratégia túlzottan összetett struktúrává fejlődött, némileg kusza felelősségi rendszerrel, ezért 2005-ben újraindították. Az **elsődleges prioritás** azóta **a „növekedés és foglalkoztatás"** („Growth and Jobs") az infrastruktúra, a társadalmi és gazdasági kohézió és a kutatás-fejlesztés erőteljesebb támogatásával.

Nem vesszük sorra a Lisszaboni Stratégia elemeit, és állomásait, de az máris látszik, hogy a témák jelentős részének átfedése miatt valóban indokolt volt az a közelítés, a kapcsolat megteremtése, amit a fenntarthatósági stratégiáknál jeleztünk. A különböző dokumentumok közül a 2008. évi végrehajtási jelentésből, illetve ezt megelőzően a 2008-2010. évi program javaslatból idézünk fel fontos elemeket.

A javaslat[225] **2010-ig 10 területen kívánt változást elérni**:
- megújított szociális menetrend,
- közös migrációs politikára vonatkozóan,
- „kisvállalkozói törvény",
- csökkenteni az uniós adminisztratív akadályokat,
- megerősíteni az egységes piac működését,
- az ötödik szabadság koncepcióját erősíti (a tudás szabad áramlása),
- innováció keretfeltételeinek javítása,
- megvalósítja az energiaágazat belső piacát, és elfogadja az éghajlatváltozásról szóló csomagot,
- a fenntartható termelésre és fogyasztásra fokozottabban figyelmet fordító iparpolitika kialakítását,
- nemzetközi kereskedelem és a befektetések új lehetőségeinek feltárása.

A végrehajtási jelentés[226] pedig már az első évben komoly eredményekről számolt be. Egyebek között a Bizottság elfogadta az éghajlatváltozásra és a megújuló energiaforrásokra vonatkozó csomagot, valamint a fenntartható fogyasztásra, termelésre és iparra vonatkozó akciótervet;

[225] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A 2008 − 2010-es lisszaboni közösségi programról szóló javaslat, Brüsszel, 11.12.2007 COM(2007) 804 végleges

[226] A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2008 − 2010-es közösségi lisszaboni program végrehajtási jelentéséről, Brüsszel, 16.12.2008, COM(2008) 881 végleges

3.4. Európa 2020, fenntartható növekedés

A fentiek alapján készült a **2020-ig szóló fejlesztés elképzelése**. Elsőként egy bizottsági javaslat[227], majd erre alapozva a Tanács ajánlása[228]. A Bizottság javaslata némi aggodalomra ad okot, mert erősen eltér a fenntarthatóság eddigi kiegyensúlyozott nézőpontjától, legalábbis, ami Barroso bevezetőjét illeti:
„A fenntartható jövő érdekében azonban távolabbra kell tekintenünk. Európának vissza kell térnie a helyes kerékvágásba, majd ott is kell maradnia. Ezt a célt tűzi ki az Európa 2020. A stratégia a munkahelyteremtésről és az életszínvonal növeléséről szól: kijelöli a társadalmaink által követendő útirányt, és megmutatja, hogyan valósíthatja meg Európa az **intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést**, és hogyan teremthet új munkahelyeket.
A Bizottság azt javasolja, hogy öt területen – foglalkoztatás, kutatás és innováció, éghajlatváltozás és energia, oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem – tűzzünk ki a törekvéseinket vezérlő és 2020-ig megvalósítandó, mérhető uniós célokat, amelyekből nemzeti célokat kell majd levezetni."

A Bizottság érzékelhetően **szűkebben értelmezi és erősen gazdasági szempontoknak veti alá a fenntarthatóságot,** sőt szóhasználata sem mindig kedvező:
"Az Európa 2020 három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt:

- Intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása.
- Fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság.
- Inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.

A fenntartható növekedés tekintetében azonban vannak tartalékok és vannak kedvező szempontok:
„**Európának az alábbi területeken kell cselekednie**:

- Versenyképesség: ...Az EU-nak fenn kell tartania vezető szerepét a környezetbarát technológiák piacán, amelyek erőforrás-hatékonyságot biztosítanak a gazdaságban, megszüntetik a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeteit, ezáltal pedig növelik ipari versenyképességünket.
- Az éghajlatváltozás elleni küzdelem: ... Az erőforrás-hatékonyság javítása nagymértékben korlátozná a kibocsátást, pénzt takarítana meg, és élénkítené a gazdasági növekedést....
- Tiszta és hatékony energia: ... A megújuló energiaforrások használatának 20 %-ra való növelésére irányuló uniós célkitűzés megvalósítása esetén több mint 600 000 munkahely jöhetne létre az EU-ban. Ha ehhez hozzáadjuk az energiahatékonyságra irányuló 20 %-os célkitűzést, akkor 1 millió új munkahely a tét."

A **Tanács ajánlása** – amely egyértelművé teszi a kapcsolatot a lisszaboni stratégiával -

[227] A Bizottság Közleménye EURÓPA 2020 - az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges
[228] A Tanács ajánlása, 2010/410/EU (2010. július 13.) a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról, Hivatalos Lap L 191 , 23/07/2010 o. 0028 - 0034

is már szóhasználatában eltér az eddigiektől, követve a Bizottság javaslatát, hiszen már nem fenntartható fejlődésről, hanem "**fenntartható növekedésről**" (sustainable growth) van szó, aminek meghatározását is megadja, illetve megjelenik egy új fogalom is, az inkluzív növekedés:

A Preambulum szerint
„(9) Az Unió és a tagállamok szakpolitikáinak – többek között reformprogramjaik révén – a "fenntartható növekedés" megvalósítását kell célozniuk. **A fenntartható növekedés a következőket jelenti**: a gazdasági növekedés és az erőforrás-felhasználás szétválasztása, energia- és erőforrás-hatékony, fenntartható és versenyképes gazdaság megteremtése, a költség és a haszon méltányos elosztása, valamint Európa vezető szerepének kiaknázása az új eljárások és technológiák kifejlesztéséért folyó versenyben, ideértve a környezetbarát technológiákat is. A tagállamoknak és az Uniónak végre kell hajtaniuk az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentéséhez és az erőforrások hatékony felhasználásához szükséges reformokat, amelyek elősegítik a környezetkárosodásnak és a biológiai sokféleség csökkenésének a megelőzését is. Ezeknek a reformoknak javítaniuk kell továbbá az üzleti környezetet, ösztönözniük kell a környezetbarát munkahelyek létrehozását és elő kell segíteniük, hogy a vállalkozások korszerűsítsék ipari bázisukat.
(10) Az Unió szakpolitikáinak és a tagállamok reformprogramjainak végezetül célozniuk kell az "**inkluzív növekedés**" megvalósítását is. Az inkluzív növekedés egy olyan összetartó társadalom kialakítását jelenti, amelyben az emberek képessé válnak az előttük álló változások felmérésére és kezelésére, és így a társadalom és a gazdaság aktív szereplőivé válnak. A tagállami reformoknak tehát mindenki számára egész életen át biztosítaniuk kell a hozzáférést és a lehetőségeket – csökkentve ezáltal a szegénységet és a társadalmi kirekesztettséget –, különösen a nők, az idősebb munkavállalók, a fiatalok, a fogyatékossággal élő személyek és a legális migránsok munkaerő-piaci részvétele előtt álló akadályok megszüntetése révén."

Mindezeken belül megjelennek tehát **sajátos iránymutatások**, mint pl. az, amelyik fenntarthatóság hagyományosabb értelmezéséhez áll közelebb:
„5. iránymutatás: Az erőforrás-hatékonyság növelése és az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentése
A tagállamoknak és az Uniónak intézkedéseket kell hoznia a gazdasági növekedés és az erőforrás-felhasználás szétválasztásának előmozdítása érdekében, a környezeti kihívások növekedési lehetőségekké alakítása és a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználása révén, ami elősegíti a környezetkárosodás megelőzését és a biológiai sokféleség biztosítását is. .... A kibocsátás-csökkentés és az energiahatékonyság fokozása céljából a tagállamoknak széles körben alkalmazniuk kell a piaci alapú eszközöket – például az adóztatást –, támogatva a külső költségek internalizálásának elvét, valamint egyéb hatékony támogatási eszközöket a kibocsátás csökkentése és az éghajlatváltozáshoz való megfelelőbb alkalmazkodás, a fenntartható növekedés, a munkahelyteremtés és az erőforrás-hatékonyság költséghatékony módon történő támogatása, a megújuló energiaforrások és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes, alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák alkalmazásának ösztönzése, a környezetbarátabb és egymáshoz kapcsolódó közlekedési módokra való átállás ösztönzése, továbbá az energiamegtakarítás és az ökoinnováció elősegítése érdekében. A tagállamoknak fokozatosan meg kell szüntetniük a környezetre károsan

ható támogatásokat, valamint biztosítaniuk kell az ezzel kapcsolatos költségek és haszon méltányos elosztását.
A tagállamoknak és az Uniónak – az európai szinergiák maximális kiaknázása és a fenntartható mezőgazdaság általi hozzájárulás figyelembevétele mellett – szabályozási, nem szabályozási és fiskális eszközöket – például termékekre és épületekre vonatkozó, uniós szintű energiahatékonysági normákat, címkézést és környezetbarát közbeszerzéseket – kell alkalmazniuk a költséghatékony termelési rendszerekre és fogyasztási szokásokra való áttérés ösztönzésére, az újrahasznosítás elősegítésére, energia- és erőforrás-hatékony, biztonságos és fenntartható, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő átmenetre, fenntarthatóbb közlekedés, valamint biztonságos és tiszta energiatermelés irányába történő elmozdulás biztosítására....”

A **2008-ban elindult gazdasági válság láthatóan nem tett jót a fenntarthatóság gondolatának, átrendezte a struktúrákat és prioritásokat**. A fejlődés fogalmi rendszerről a növekedés fogalmi rendszerre való áttérés aggodalmakat vethet fel, illetve nem egyértelmű, vajon ez egy végleges szóhasználat változást jelent-e. Ha az EU honlapot nézzük, ott megjelenik és számos dokumentumot tartalmaz a fenntarthatóság oldala[229], míg pl. a DG Environment honlapján a 2009-es fenntarthatósági jelentés a legutolsó[230].

A fogalmi átállás tekintetében teljes mértékben igazat kell adjak Jansnak: „**A környezetvédelem szempontjából a „fenntartható növekedés” fogalma jelentősen gyengébb, mint a „fenntartható fejlődésé”**.”[231]

A Tanács[232] nem hagy kétséget afelől, hogy **a 2020-as stratégia a megelőzőeket magába olvasztja,** amikor a környezetpolitika eszközrendszerének megújítását célzó dokumentum preambulumának első mondatában jelzi, hogy a környezetvédelmi követelményeket az Europa 2020 folyamatba integrálták, amelyik mellett megemlíti a 2006-os fenntarthatósági stratégiát is.

A fenti stratégiához kapcsolódóan készülnek a **további, immár részletesebb stratégiák**, amelyek közül a teljesség igénye nélkül és nem minden esetben a legújabb dokumentumokat idézve adok közre néhány példát, mint amilyen a közlekedésre vonatkozó fehér könyv[233] az európai közlekedési térség fejlesztéséről. A fehér könyv a versenyképes és fenntartható fejlesztés címszó alatt a közlekedési módok kombinálásáról, az energiahatékonyságról, stb. is szól.

Az I. melléklet “Intézkedések” címen számos kérdést foglal magában, amelyek között a fenntarthatóság elég szerényen jelenik meg, és az is jobbára a környezetvédelem irányában, fenntarthatóbb magatartásformák ösztönzése címen. Helyet kap itt:

[229] http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_en.htm
[230] Utolsó frissítés volt a honlap 2013. február 2-i állapota szerint: Last updated: 23/02/2012
[231] JANS, Jan H.: Stop the Integration Principle?, Fordham International Law Journal, Vol 33, 2010, 1538. old.
[232] Improving environmental policy instruments - Council conclusions - Environment Council meeting Brussels, 20 December 2010
[233] FEHÉR KÖNYV Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé SEC(2011) 359 végleges, SEC(2011) 358 végleges, SEC(2011) 391 végleges, Brüsszel, 2011.3.28. COM(2011) 144 végleges

- a hagyományos egyéni közlekedés alternatíváinak népszerűsítése
- a címkézés
- a típusjóváhagyásban szereplőeknél jobb tulajdonságokkal rendelkező gumiabroncsok használatának előmozdítása
- a széndioxid-kalkulátorok
- a környezettudatos vezetés
- a könnyű haszongépjárművek maximális sebességének kérdése, és más nem.

Az Energia 2020[234] egyértelműen az Európa 2020 stratégián alapul, annak szóhasználatát követi, tehát fenntartható növekedésre gondol. A cél az energia biztosítása, az energiafüggőség csökkentése, a megújulók támogatása, stb. Erősebben vetődik fel a nukleáris energia jövője (még Fukushima előtt vagyunk néhány hónappal!) Az új energia stratégia öt prioritása:

1. Energiahatékony Európa – megtakarítás, 20 % 2020-ra
2. Energiapiac szabadsága – egy valóban pán-európai integrált energiapiac. Ebbe sorolja a megújulókat is vagy a hálózat fejlesztését
3. A fogyasztók – magán vagy üzleti – számára a szolgáltatás biztonsága és az üzembiztonsága biztosítása
4. Energia technológia és innováció
5. Az EU energiapiac kapcsolatának erősítése kifelé.

4. Fenntarthatósági példák a másodlagos jogban

Elsősorban igazat kell adni a szerzőknek, akik nagyon világosan aláhúzzák[235]: „Az EU másodlagos jogában a fenntartható fejlődés elvét több eszköz többféleképpen határozza meg, így a koncepció a különböző összefüggésekben különféle dolgot jelent.” Ez jól érzékelhető minden alábbi másodlagos jogi példában, amelyen belül a finanszírozási, illetve támogatási kérdések jelentik azt az elsődleges terrénumot, amelyben a fenntarthatóság általános kérdése iránymutatásként, alapelvként érvényesülhet, és a többi terület ezt követően alakul.

4.1. 2000 táján

Ebben az időszakban **egymást követően jelennek meg a fenntarthatósággal kapcsolatos jogszabályok** (emlékeztethetek arra is, hogy ekkor, éppen 2000-ben készül a fenntarthatóság jogáról a Bizottság által megrendelt tanulmány, amelyet az A.II.3. pontban részletesen elemzek). Készülőben van a fenntartható fejlődés göteborgi stratégiája, de időközben szaporodnak a fenntarthatóságra alapozó jogszabályok is.

[234] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy, SEC(2010) 1346, Brussels, 10.11.2010 COM(2010) 639 final

[235] DURÁN, Gracia Marin and MORGERA, Elisa: Environmental Integration in the EU’s External Relations, Hart Publishing, 2012, 36. old.

Az egyik legfontosabb jogszabály kétségkívül az a rendelet[236], amelyik **a fejlődő országok környezetvédelmi támogatásának alapjait** kívánja megadni és ezenközben mellékesen **a fenntartható fejlődés fogalmát is jogszabályi formába önti**. A rendelet preambuluma jól tükrözi a kettős nyomást, tehát részben a fejlődés támogatásának szándékát, részben pedig a fejlődő országok nem környezetbarát irányú fejlődése miatt táplált aggodalmat:
„(1) A természeti erőforrások kimerülése és a környezet károsítása közvetlen hatást gyakorol a gazdasági fejlődésre, különösen a helyi közösségek, köztük az őslakosok megélhetésére, és így ellene hat a szegénység fenntartható fejlődés révén történő enyhítésének.
(2) Kétségtelen, hogy a jelenlegi termelési és fogyasztási szokások országhatárokon átterjedő és globális következményekkel járnak, különösen ami az atmoszférát, a hidroszférát, a talajminőséget és a biológiai sokféleséget illeti."

Természetesen a rendelet hosszan időz a különböző, e tárgyra vonatkozó nemzetközi egyezményeknél, amelyek mind kötelezettségvállalást tartalmaznak az EK irányában is, mint a Riói Nyilatkozat és az Agenda 21 cselekvési program, a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezmény, stb., illetve emlékeztet más kapcsolatokra is, különösen az a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetre, valamint saját stratégiai dokumentumaira. Az integráció értelmezése kapcsán visszatérünk arra, hogy kiemelkedő fontosságú a preambulum rövid megállapítása: „(11) A fenntartható fejlődés a környezeti dimenziónak a fejlesztési folyamattal történő integrálásán alapszik." Az egész rendelet voltaképpen ezt célozza meg, amit az 1. cikk így foglal össze: „(1) A Közösség támogatja a fejlődő országoknak a környezeti dimenziót a fejlesztési folyamatokkal történő integrálásra irányuló erőfeszítéseit." Innentől kezdve a rendelet részben felsorolja a támogatás alapvető kérdéseit, feltételeit, okait, forrását, eljárását, ellenőrzését, amelyre nem térünk ki részletesen.

Mindezek alapjaira példákat említve csupán, amelyek önmagukban is elég általánosak ahhoz, hogy valójában szinte mindent ide lehessen érteni:
„3. cikk
(1) Az e rendelet alapján végrehajtandó tevékenységek különösen az alábbiakra irányulnak:
- globális környezeti problémák, különösen a többoldalú környezeti megállapodásokkal érintett olyan kérdések, mint az éghajlatváltozás, az elsivatagosodás és a biológiai sokféleség,
- országhatárokon átnyúló környezeti problémák, különösen a levegő-, a talaj- és a vízszennyezés,
- fejlődő országok világgazdasági integrációjával kapcsolatos környezeti hatások,
...
- biológiai sokféleség megőrzése ...
- édesvízi forrásokkal való gazdálkodás,
- tengerparti övezet, torkolatvidék és vizes élőhelyek kezelése,
- elsivatagosodás,
- városi környezeti problémák, ...

[236] Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK rendelete (2000. november 7.) a környezeti dimenziónak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről, Hivatalos Lap L 288, 15/11/2000 o. 0001 – 0005

- ipari tevékenységekkel összefüggő környezeti problémák.
(2) A finanszírozásra jogosult tevékenységek többek között az alábbiak:
- fenntartható fejlődést szolgáló nemzeti, regionális és helyi politikák, tervek és stratégiák, programok és projektek tervezésének támogatása, ...
- fenntartható módon előállított termékek kereskedelmének támogatása, ...
- veszélyes anyagokról, valamint mérgező hulladékokról és különösen peszticidekről rendezett információs kampányok, ...
- helyi lakosság, ...tudatosságának növelése, különösen információs kampányok és képzés útján, ...”

Ami külön kiemelést érdemel - és amire más fentebb, a fenntarthatóság jogi kérdéseinek elemzése során hivatkoztam már, de itt megismétlem, annak érdekében, hogy az EU-val kapcsolatos áttekintés viszonylag teljes legyen -, az a **fogalom jogszabályba foglalása**:
„2. cikk
E rendelet alkalmazásában:
"fenntartható fejlődés": az adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára.”
A fogalmat a mondott helyen már értékeltem, itt marad csupán az említés.

A **trópusi erdők kérdése**[237] már ekkor jelentős globális fenntarthatósági kihívást jelent, szabályozása és általában a fakitermelés befolyásolása minden alkalommal – erre lesz példánk a későbbiekben is – nélkülözhetetlen. Az erdők szerepének megfogalmazását tartja kiindulási alapnak a preambulum: „(1) Az emberiség számára az erdőknek többféle szerepük és értékük van, valamint hozzájárulhatnak a Közösség azon fejlesztési és környezeti céljai eléréséhez, mint például a szegénység elleni küzdelem, a fenntartható gazdasági és szociális fejlődés, valamint a környezetvédelem.”

A szabályozás lényegét az 1. cikk foglalja össze: „A Közösség pénzügyi támogatást és megfelelő szaktudást biztosít a trópusi erdők és egyéb, a fejlődő országokban levő erdők megőrzésének és fenntartható gazdálkodásának előmozdítására, hogy ezáltal figyelembe vegye az erdőkkel szemben támasztott, helyi, nemzeti és globális szintű gazdasági, szociális és környezeti kívánalmakat.
E rendelet alapján biztosított támogatás és szakértelem kiegészíti és megerősíti az egyéb fejlesztési együttműködési intézkedéseken keresztül biztosítottakat.”

A rendelet szükséget érzi, hogy a fogalmak között olyanokat is megjelenítsen, amelyek valóban alapvetőek - 2. cikk:
„3. "**fenntartható erdőgazdálkodás**": az erdők és fás területek oly módon és oly mértékben megvalósuló kezelése és hasznosítása, amely fenntartja azok biológiai sokféleségét, termelékenységét, megújulási képességét, vitalitását, valamint azon képességüket, hogy jelenleg és a jövőben fontos ökológiai, gazdasági és szociális funkciót töltsenek be helyi, nemzeti és globális szinten anélkül, hogy más ökoszisztémákat károsítanának.

[237] Az Európai Parlament és a Tanács 2494/2000/EK rendelete (2000. november 7.), a trópusi erdők és egyéb, fejlődő országokban lévő erdők megőrzését és fenntartható gazdálkodását előmozdító intézkedésekről Hivatalos Lap L 288, 15/11/2000 o. 0006 - 0010

4. "**fenntartható fejlődés**" a vonatkozó populációk életszínvonalának és jólétének javítása az érintett ökoszisztémák kapacitásának keretein belül a természeti értékeket és azok biológiai sokféleségének a jelenlegi és jövőbeni nemzedékek javára történő fenntartása által."

Ez a fogalom és az első fenntartható fejlődési fogalom valójában azonos, csak magyar megjelenítése – itt a honlapokon elérhető hivatalos magyar változatot értem – miatt látszik sajnálatos eltérés.[238]

A 2000-es évek elejéről származó a halászat egyik nélkülözhetetlen kérdésének szabályozása[239], mégpedig az erőforrások fenntartható kiaknázásának kérdése. A szabályozás kiindulási pontja a preambulum szerint egyértelmű és alaposan kifejtésre is került:
„(3) Tekintettel arra, hogy számos halállomány csökkenőben van, a közös halászati politikát javítani kell a halászati ágazat hosszú távú életképességének biztosítása érdekében, az élő vízi erőforrások alapos tudományos szakvéleményen és elővigyázatos megközelítésen alapuló fenntartható kiaknázásának segítségével, amely ugyanazon a megfontoláson alapszik, mint a Szerződés 174. cikkében említett elővigyázatosság elve.
(4) A közös halászati politika céljainak ezért biztosítaniuk kell az élő vízi erőforrások és az akvakultúra fenntartható kiaknázását a fenntartható fejlődés szellemében, egyaránt számításba véve a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontokat.
(5) Fontos, hogy a közös halászati politika irányítását a helyes kormányzás elve vezesse, és hogy a meghozott intézkedések kölcsönösen összeegyeztethetőek és következetesek legyenek a többi közösségi politikával.
(6) A fenntartható kiaknázás célja hatékonyabban elérhető a halászati gazdálkodás többéves megközelítésével, beleértve a biztonságos biológiai határértékeken lévő vagy az azokon belüli állományokra vonatkozó többéves gazdálkodási terveket."

A szabályozás célkitűzését a 2. cikk a következőképpen rögzíti, **a fenntarthatósággal kapcsolatba hozható több elvet is inkorporálva**, és ezzel különös fontosságra téve szert az értelmezésben:
„(1) A közös halászati politika fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel biztosítja az élő vízi erőforrások kiaknázását.
E célból a Közösség az **elővigyázatosság elvét alkalmazza** azon intézkedések meghozatalakor, amelyek az élő vízi erőforrások védelmére és megőrzésére vonatkoznak, azért, hogy biztosítsák azok fenntartható kiaknázását, és hogy a lehető legkisebbre csökkentsék a halászati tevékenységnek a tengeri ökoszisztémára gyakorolt hatását. A Közösség a halászati gazdálkodás esetében az ökoszisztéma alapú szemlélet progresszív alkalmazására törekszik. A gazdaságilag életképes és versenyképes halászati és akvakultúraágazaton belül hozzá kell járulnia a hatékony halászati tevékenységekhez, megfelelő életszínvonalat biztosítva azok számára, akiknek

[238] "Sustainable development" means the improvement of the standard of living and welfare of the relevant populations within the limits of the capacity of the ecosystems by maintaining natural assets and their biological diversity for the benefit of present and future generations.
[239] A Tanács 2371/2002/EK rendelete (2002. december 20.) a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról Official Journal L 358, 31/12/2002 P. 0059 - 0080

megélhetése a halászati tevékenységektől függ, valamint figyelembe véve a fogyasztók érdekeit is.
(2) A közös halászati politikát a **helyes kormányzás** következő elvei vezérlik:
a) a felelősségek egyértelmű meghatározása közösségi, nemzeti és helyi szinteken;
b) olyan megbízható tudományos szakvéleményeken alapuló döntéshozatali folyamat, amely kellő időben eredményeket hoz;
c) az érdekeltek széles körű bevonása a politika minden szakaszába a koncepciótól a megvalósításig;
d) összeegyeztethetőség a többi közösségi politikával, különösen a környezetvédelmi, szociális, regionális, fejlesztési, egészségügyi és fogyasztóvédelmi politikával."

Ez utóbbi listának különösen az utolsó alpontja igényel figyelmet, amely a fenntarthatóság néhány legfontosabb elemét kapcsolja össze.
A 3. cikk fogalom meghatározásai sorából is két olyan kérdést kell kiemelni, amelyik a fenti elvi kapcsolódásokra is utal egyben. A fenntartható kiaknázás fogalma pedig nagyon hasonlít általában a fenntarthatóság jövőbe mutató mivoltára:
„e) "**fenntartható kiaknázás**": az állomány olyan módon történő kiaknázása, amely az állatállomány jövőbeli kiaknázását nem befolyásolja kedvezőtlenül, és nincs káros hatása a tengeri ökoszisztémára;
i) "elővigyázatos megközelítés a halászati gazdálkodásban": a megfelelő tudományos információ hiánya nem lehet oka a célfajok, a járulékos vagy függő fajok valamint a nem célfajok és környezetük megőrzésére vonatkozó kezelési intézkedések meghozatala elhalasztásának vagy elmaradásának;"

A nem fenntartható halászat esetében az irányelv felhatalmazásokat ad, így pl. 26. cikkében a Bizottságnak, hogy megelőző intézkedéseket hozzon, ha „egy adott földrajzi területen végzett halászati tevékenység az élő vízi erőforrásokra nézve komoly veszélyt jelenthet, ..."

10 évvel ezelőtt a **fenntartható városfejlesztés** kérdése is napirendre került[240], amely az önkormányzatokkal való együttműködést is jelenti. A preambulum szerint: „ (9) A fenntartható városfejlesztés céljai, valamint az Agenda 21 és a közösségi jogszabályok végrehajtása megköveteli a helyes gyakorlat kidolgozását, továbbfejlesztését, valamint az önkormányzatok közötti cseréjét, továbbá az önkormányzatok tudatosságának növelését."

Az 1. cikk szerint „Az együttműködés közösségi keretrendszer (a továbbiakban: "együttműködési keretrendszer") annak érdekében jön létre, hogy pénzügyi és technikai támogatást nyújtson a legalább négy tagállamban megszervezett önkormányzati társulások részére, beleértve adott esetben a 8. cikkben említett országokban található városokat is, azzal a céllal, hogy ösztönözzék a helyes gyakorlat kialakítását, cseréjét és megvalósítását a következő területeken:
- az EU környezetvédelmi jogszabályainak helyi szinten történő végrehajtása,
- fenntartható városfejlesztés,
- helyi Agenda 21."

[240] Az Európai Parlament és a Tanács 1411/2001/EK határozata (2001. június 27.) a fenntartható városfejlesztést elősegítő együttműködés közösségi keretrendszeréről Hivatalos Lap L 191, 13/07/2001 o. 0001 - 0005

A melléklet pedig felsorolja azokat a tevékenységfajtákat, amelyek jelen együttműködési keretrendszerben közösségi támogatásban részesülhetnek.

4.2. Alapok 2005/6

A legelső e téren az **agrárpolitika** és annak finanszírozása. A mai rendszer alapjait 2005-ben rakták le[241], ezért vizsgáljuk ezt a periódust. A preambulum szerint: „(1) A közös agrárpolitika számos intézkedést foglal magába, beleértve a vidékfejlesztési intézkedéseket is. A közös agrárpolitika célkitűzéseinek megvalósítása érdekében fontos ezen intézkedések finanszírozásának biztosítása. Tekintettel arra, hogy ezek az intézkedések számos közös elemmel rendelkeznek, ugyanakkor több tekintetben eltérnek egymástól, helyénvaló finanszírozásukat olyan jogszabályi keretek közé helyezni, amely szükség szerint eltérő eljárást is engedélyez. Az említett eltérések figyelembe vétele érdekében helyénvaló két európai mezőgazdasági alapot létrehozni, mégpedig az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapot (a továbbiakban: EMGA) a piaci intézkedések és más intézkedések finanszírozására, valamint az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (a továbbiakban: EMVA) a vidékfejlesztési programok finanszírozására.”

A két alapból számunkra a másodiknak van jelentősége, tehát az **EMVA**[242] tartalmaz a fenntarthatóság szempontjából értékelhető elemeket. A preambulum szépen érzékelteti a lényeget és egyben az összefüggések rendszerét is:
„(1) A vidékfejlesztési politikának kísérnie kell és ki kell egészítenie a közös agrárpolitika piac- és jövedelemtámogatási politikáit, és így hozzá kell járulnia a politikának a Szerződésben megállapított célkitűzései eléréséhez. A vidékfejlesztési politikának figyelembe kell vennie a gazdasági és szociális kohéziós politikára vonatkozó, a Szerződésben meghatározott általános célkitűzéseket is, és hozzá kell járulnia azok eléréséhez, egyidejűleg integrálva a lisszaboni és göteborgi Európai Tanács következtetéseiben meghatározott, a versenyképességre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó egyéb fontos politikai prioritásokat is.”

A fenntarthatóság a preambulumban a mezőgazdaság sajátos szempontjaira irányul, így ennek keretében értelmezhető, amelynek **egyik lényegi kapcsolata a környezetvédelem** – ezen belül különösen fel kell hívnunk a figyelmet a környezeti szolgáltatások kiemelt szerepére is. Ezen értelmezés egyes pontjaira mutatunk rá, kiemelve a közvetlenül ide tartozó elemeket:
„(11) A vidéki területek fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében közösségi szinten a mezőgazdaság és az erdészet versenyképességére, a termőföld-hasznosításra és a környezetre, az életminőségre, valamint e területeken a tevékenységek diverzifikálására vonatkozó, korlátozott számú alapvető célkitűzésre kell

[241] A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról Hivatalos Lap L 209, 11/08/2005 o. 0001 - 0025
[242] A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról Hivatalos Lap L 277, 21/10/2005 o. 0001 - 0040

összpontosítani, figyelembe véve az eltérő körülményeket, az elnéptelenedéssel és hanyatlással küzdő távoli vidéki területektől a városi központok egyre erősebb nyomása alatt álló városkörnyéki vidéki területekig. ...
(31) A termőföld-hasznosítás konkrét módszereihez nyújtott támogatásnak hozzá kell járulnia a fenntartható fejlődéshez, különösen arra ösztönözve a mezőgazdasági termelőket és az erdőtulajdonosokat, hogy a természetes környezet és táj megőrzésének és a természeti erőforrások védelmének és javításának szükségességével összeegyeztethető földhasználati módszereket alkalmazzanak. …
(32) Az erdészet a vidékfejlesztés szerves része, és a fenntartható földhasználat támogatásának ki kell terjednie a fenntartható erdőgazdálkodásra és az erdők többfunkciós szerepére. Az erdők számos hasznot nyújtanak: ...
(35) Az agrár-környezetvédelmi kifizetéseknek továbbra is kiemelkedő szerepet kell betölteniük a vidéki területek fenntartható fejlődésének támogatásában és a társadalomnak a környezeti szolgáltatások iránti növekvő igényére való válaszadásban. ….”

Az összefüggések feltárására a 3. cikk is jó alapot ad: „Az EMVA-nak hozzá kell járulnia a fenntartható vidékfejlesztés elősegítéséhez a Közösségen belül, a közös agrárpolitika piac- és jövedelemtámogatási politikáit, a kohéziós politikát és a közös halászati politikát kiegészítő jelleggel.”

A **mezőgazdasági támogatási rendszer** természetesen nem marad egy helyben, **szabályozása változik**. Nem tekintünk át minden támogatási kérdést és minden módosítást, de érdemes további példát[243] is felhozni. **A fő cél a jó mezőgazdasági és környezeti állapot elérése,** amivel kapcsolatban a 6. cikk szerinti alapvető kötelezettség: „(1) ... A tagállamok a III. mellékletben létrehozott keret alapján nemzeti vagy regionális szinten meghatározzák a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó minimumkövetelményeket, figyelembe véve az érintett területek olyan egyedi sajátosságait, mint a talaj- és az éghajlati viszonyok, a meglévő gazdálkodási rendszerek, a földhasználat, a vetésforgó, a gazdálkodási gyakorlat és a gazdaságok szerkezete. A tagállamok nem határozhatnak meg az említett keretben nem szereplő minimumkövetelményeket.”

A támogatások, alapok sorában jelenik meg az **Európai Regionális Fejlesztési Alap** (ERFA), amelynek 2006-os újra szabályozása[244] sem marad adós a fenntarthatóság említésével. A célok között a gazdasági és társadalmi kohézió, a regionális egyenlőtlenségek kiigazítása vagy az együttműködés mellett a 2. cikkben helyet kap a fenntarthatóság is: „Ennek folyamán az ERFA érvényt szerez a Közösség prioritásainak és különösen a versenyképesség és az innováció fokozása, a fenntartható munkahelyek teremtése és megőrzése, valamint a fenntartható fejlődés biztosítása iránti igénynek.” A 3. cikk pedig a finanszírozási célokat sorolja, közöttük van egyebek között „a) termelő

[243] A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 030, 31/01/2009 o. 0016 - 0099

[244] Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210, 31/07/2006 o. 0001 - 0011

beruházás, amely hozzájárul a fenntartható munkahelyek teremtéséhez és megőrzéséhez, elsősorban a kis- és középvállalkozásoknak (KKV-k) nyújtandó, elsősorban közvetlen befektetési támogatás révén;".

A 4. cikk a "konvergencia" célkitűzést értelmezi, amelynek „keretében az ERFA a fenntartható integrált regionális és helyi gazdasági fejlődésre és foglalkoztatásra összpontosítja támogatását, az endogén kapacitás mobilizálásával és erősítésével, a gazdasági struktúrák modernizációjára és diverzifikációjára, valamint a fenntartható munkahelyek teremtésére és megőrzésére irányuló operatív programokon keresztül." A konvergencián belül további prioritások kerültek meghatározásra.

Egy másik kapcsolódó kérdés az 5. cikkben leírt regionális versenyképesség és foglalkoztatottság, megint másik a 6. cikkben az európai területi együttműködés szabályozása. Ez utóbbinak számos részkérdése a fenntarthatóság értelmezéséhez segít hozzá (az "európai területi együttműködés" célkitűzés keretében)[245]. A 8. cikk külön kiemelten kezeli a fenntartható városfejlesztés kérdéskörét, és ebben is, akárcsak a fentiekben, a fenntarthatóság egyfajta, célhoz kötött értelmezését jelentik, de egyben jól érzékeltetik a komplexitás iránti fokozott igényt is.

A 2006-os évben több alappal kapcsolatos szabályozás is megújult. Ide sorolható a fenntarthatósággal közvetettebb kapcsolatot mutató **Európai Szociális Alap** is[246], amelynek keretében egyebek között a nemek közötti esélyegyenlőség is szerepel. A 2. cikkben foglalt feladatok kapcsán a rendelet leszögezi: „az ESZA támogatja a társadalmi kohézió megerősítésének, a termelékenység és versenyképesség javításának, valamint a gazdasági növekedés és a fenntartható fejlődés előmozdításának szükségességére vonatkozó közösségi prioritásokat."

Ugyancsak a támogatások általános keretei közé tartozik a **Kohéziós Alap**[247], amelynek 1 cikke szerint „(1) Kohéziós Alap (a továbbiakban: az alap) jön létre a Közösség gazdasági és társadalmi kohéziójának megerősítése céljából, a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében." Ha pedig erre a célkitűzésre úgy tekintünk, mint ami egybefoglalja a lehetőségeket, akkor a fenntarthatósággal együtt értelmezendő mindaz, amire a 2. cikk szerint a támogatások köre kiterjed, tehát pl. a transzeurópai közlekedési hálózatok vagy a környezetvédelem[248].

---

[245] Mint a 2. d) fenntartható városfejlesztés: a policentrikus fejlesztés megerősítése transznacionális, nemzeti és regionális szinten, ahol egyértelmű a transznacionális hatás. A tevékenységek magukban foglalhatják: a városi hálózatoknak, valamint a város és vidék kapcsolatának létrehozását és fejlesztését; a város és a vidék közös problémáinak kezelésére irányuló stratégiákat; a kulturális örökség megőrzését és előmozdítását, valamint a fejlesztési területek transznacionális alapú stratégiai integrációját.

[246] Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210, 31/07/2006 o. 0012 - 0018

[247] A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210, 31/07/2006 o. 0079 - 0081

[248] „Ebben az összefüggésben az Alap beavatkozhat olyan, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos területeken is, amelyek egyértelmű környezeti előnyökkel járnak, nevezetesen az energiahatékonyság és a megújuló energiák, valamint a transzeurópai hálózatokon kívüli közlekedési szektorban a vasúti, folyami és tengeri közlekedés, az intermodális közlekedési rendszerek és kölcsönös átjárhatóságuk, a közúti, tengeri és légi közlekedés irányítása, a tiszta városi közlekedés és a tömegközlekedés."

Az alapok sorában specifikus, de számtalan utalást tesz a fenntarthatóságra a **Halászati Alap**[249], amelynek preambuluma a fenntarthatóság hagyományos nézőpontját teszi kiindulási alapnak: „(2) A közös halászati politika céljainak biztosítaniuk kell az élő vízi erőforrások és az akvakultúra fenntartható kiaknázását a fenntartható fejlődés szellemében, egyaránt számításba véve a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontokat."

Az egész alap a fenntarthatóságra összpontosít: „1. cikk – Hatály
Ez a rendelet Európai Halászati Alapot (a továbbiakban: az Alap) hoz létre, és meghatározza a halászati ágazat, a halászati területek és a belvízi halászat fenntartható fejlesztésére irányuló közösségi támogatás kereteit."

Megjelennek a fenntarthatóság további sajátos szempontjai, a 4. cikkben – Célok[250] - vagy a rendszer egyik alapelemében, a 15. cikkben részletezett nemzeti stratégiai tervben, amelynek stratégiái között fellelhetjük „b) az akvakultúra-ágazat fenntartható fejlesztése;" vagy „c) a halászati és akvakultúra-termékek feldolgozásának és értékesítésének fenntartható fejlesztése;" területeket.

Erre a tervre épülnek az operatív programok (19. cikk), amelynek elvei között tüntetik fel a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést, a halászati ágazatban folytatott tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának csökkentését, valamint a környezetbarát termelési módok előmozdítását. Ezen belül kell oktatás, innováció, termékek piaca vagy különösen a halászati területek integrált fenntartható fejlődésének előmozdítása a benne rejlő lehetőségek fejlesztésével és az életminőség javításával. A prioritási tengelyek között szerepel a 4. prioritási tengely: a halászati területek fenntartható fejlesztése, amely a 43. cikkben a támogatások alkalmazási köre címszó alatt részletezi a vonatkozó elképzeléseket.

Figyelmet érdemel, hogy a 45. cikk tartalmazza a halászati területek fenntartható fejlesztésében való részvétel szabályait, hiszen a társadalmi részvétel, átláthatóság, stb. a fenntarthatóságban is alapvető elem. Ebbe értendő pl. a köz- és magánszféra érintett, helyi társadalmi-gazdasági ágazataiból származó partnereit képviselő csoport (a továbbiakban: csoport) szerepe.

4.3. Legújabb példák

Az **ökológiai termelés**[251] számos szempontból kiemelést igényel, noha természetesen elsősorban a környezetvédelem és a mezőgazdaság határterületén álló kérdés, de ezt is a fenntarthatósághoz kapcsolva. A preambulum szerint: „(1) Az ökológiai termelés egy gazdaságirányításból és élelmiszer-termelésből álló átfogó rendszer, amely ötvözi a

[249] A Tanács 1198/2006/EK rendelete (2006. július 27.) az Európai Halászati Alapról Hivatalos Lap L 223, 15/08/2006 o. 0001 - 0044
[250] pl. f) a fenntartható fejlődés és az életminőség javításának ösztönzése olyan területeken, ahol a halászati ágazatba tartozó tevékenységeket folytatnak;
[251] A Tanács 834/2007/EK rendelete (2007. június 28. az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 189, 20/07/2007 o. 0001 - 0023

legjobb környezetvédelmi gyakorlatokat, a magas szintű biodiverzitást, a természeti erőforrások megőrzését, a magas szintű állatjólléti szabványok alkalmazását és a bizonyos fogyasztók természetes anyagok és eljárások használatával előállított termékek iránti preferenciájával összhangban lévő termelési módszereket. Az ökológiai termelési módszernek így kettős társadalmi szerepe van, egyrészt gondoskodik olyan speciális piacról, amely a fogyasztók ökológiai termékek iránti igényét kielégíti, másrészt olyan közjavakat termel, amelyek hozzájárulnak a környezet védelméhez és az állatjólléthez, valamint a vidékfejlesztéshez."

A kérdés a termelés ellenőrzése és az ehhez kapcsolt logó. A lényegi alapozást az 1. cikk tartalmazza (Cél és hatály), a fenntarthatóságot mintegy általános, divatos hivatkozást tartalmazva. A 3. cikk pedig a célok közt jeleníti meg ismét a fenntarthatóságot, a mezőgazdaság kapcsán[252]:

A fenntarthatóság számtalan problémát foglal magába, ezek egy újabb esete[253] a **fa behozatala,** különösen, ha azzal veszélyeztetik a világ faállományát és még ezen belül is különösen, ha illegális fakitermeléssel állunk szemben. A preambulum összegzése ismét példaértékű: „(1) Az erdőkből nagyon változatos környezeti, gazdasági és társadalmi haszon származik, beleértve a fa alapú és egyéb nem fa erdei termékeket, továbbá az emberiség számára jelentős környezeti szolgáltatásokat, mint a biológiai sokféleség és az ökológiai rendszer funkcióinak fenntartása, valamint az éghajlat védelme is."

A **növényvédő szerek** alkalmazása volt az első környezetvédelmi témájú kutatások kiinduló pontja, hiszen ezek lehetséges káros hatásai már évtizedekkel ezelőtt megmutatkoztak. A peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közös jogi keretet 2009-ben hozták létre[254]. A preambulum szerint „(4) A gazdasági eszközök kulcsfontosságú szerepet játszhatnak a peszticidek fenntartható használatára irányuló célok elérésében." Alapvetően újszerű megközelítés módot jelent az integrált növényvédelem (14. cikk), amelyről az irányelv így rendelkezik: „(1) A tagállamok minden szükséges intézkedést meghoznak az alacsony peszticidfelhasználású növényvédelem ösztönzésére, előnyben részesítve a nem vegyi módszereket annak érdekében, hogy a peszticidek hivatásos alkalmazói olyan gyakorlatokra és termékekre térjenek át, amelyek ugyanazon kártevőprobléma vonatkozásában a legalacsonyabb kockázatot jelentik az emberi egészségre és a környezetre...." Az irányelv III. melléklete

[252] „Az ökológiai termelés általános célkitűzései a következők:
a) olyan fenntartható mezőgazdasági igazgatási rendszer létrehozása, amely
i. tiszteletben tartja a természeti rendszereket és ciklusokat, valamint fenntartja és erősíti a talaj, a víz, a növények és az állatok egészségét, továbbá a közöttük fennálló egyensúlyt;
ii. hozzájárul a magas szintű biológiai sokféleséghez;
iii. felelősen használja az energiát és a természeti erőforrásokat, úgymint a vizet, a talajt, a szerves anyagokat és a levegőt;
iv. tiszteletben tartja a magas szintű állatjólléti szabványokat, és főként kielégíti az állatok fajspecifikus viselkedési igényeit; «

[253] Az Európai Parlament és a Tanács 995/2010/EU rendelete (2010. október 20.) a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról Hivatalos Lap L 295, 12/11/2010 o. 0023 - 0034

[254] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve (2009. október 21.) a peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról Hivatalos Lap L 309, 24/11/2009 o. 0071 - 0086

pedig az integrált növényvédelem általános elveit szedi csokorba, mégpedig olyan elveket, amelyek mind jól ismertek a mezőgazdaságban.

4.4. Megújuló energia (üzemanyag) – RED irányelv

A **megújuló energia alkalmazása** minden téren a fenntarthatóság egyik alappillére. Ennek idén még nagyrészt hatályos eszköze volt a bio-üzemanyagok szabályozása[255], amelyet 2009-ben váltott fel az új szabályozás, amely teljes terjedelmében 2012-ben lépett hatályba.

Az alap-irányelv egyértelműen rámutat hátterére, illetve rögzíti lényegi tartalmát a preambulumban:
„(1) Az Európai Tanács 2001. június 15-16-i Göteborgban tartott ülésén elfogadta a fenntartható fejlődésre vonatkozó, számos intézkedést tartalmazó közösségi stratégiát, amely magában foglalja a bio-üzemanyagok fejlesztését is....
(15) A bioüzemanyagok alkalmazásának elősegítése, összhangban a közös mezőgazdasági politikára irányadó szabályokban a fenntartható mező- és erdőgazdasági gyakorlatra vonatkozóan megfogalmazottakkal, új lehetőségeket hozhat létre a fenntartható vidékfejlesztés számára egy erősebben piacorientált közös agrárpolitika keretében, amely fokozottan az európai piacra, a virágzó vidéki területek megőrzésére és a többfunkciós mezőgazdaságra irányul; továbbá az innovatív mezőgazdasági termékek új piacát nyithatja meg a jelenlegi és jövőbeni tagállamok vonatkozásában...
(24) Ösztönözni kell a kutatást és a technológiai fejlesztést a bioüzemanyagok fenntarthatóságának területén."

Az új szabályozás már **a fenntartható energiapolitika része** és összetettebb módon szemléli a megújuló energiaforrásokat, hiszen egyre jobban tapasztalni kell, hogy a megújulók is csak abban az esetben támogathatók, ha nem rendelkeznek másodlagos negatív következményekkel, ennek megfelelően pedig egy sokkal részletesebb, körültekintőbb szabályozásra van szükség[256]. Tehát nem minden megújuló energiaforrás azonosítható egyben a fenntarthatóság gondolatával. Az irányelv (RED-irányelvnek mondják) több elemet is kiemelésre érdemesnek talál preambulumában az eddigieknél átgondoltabb, alaposabb megközelítése révén – a teljesség igénye nélkül:
„(3) Elismert tény, hogy az innováció és a **fenntartható energiapolitika** lehetőséget nyújt a gazdasági növekedés megalapozására. A megújuló energiaforrásból előállított energia termelése gyakorta függ helyi vagy regionális kis- és középvállalkozásoktól (kkv-k). ... (6) Célszerű támogatni a decentralizált megújuló energia-technológiák bemutatási és kereskedelmi forgalomba hozatali szakaszát. ... Az ilyen decentralizáció továbbá (például bevételi források biztosításával és helyi munkahelyteremtéssel) elősegíti a közösségi fejlődést, valamint a kohéziót.…

[255] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/30/EK irányelve (2003. május 8.) a közlekedési ágazatban a bio-üzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról Official Journal L 123, 17/05/2003 P. 0042 - 0046

[256] Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 140, 05/06/2009 o. 0016 - 0062

(9) ... a bioüzemanyagokra vonatkozó kötelező jellegű célkitűzés helyes, feltéve, hogy termelésük fenntartható, ... alapvetően fontos célravezető **fenntarthatósági kritériumokat** meghatározni és teljesíteni, ...
(12) A mezőgazdasági anyagok, ... használata ... a biogázgyártó beruházások meghatározó módon hozzájárulhatnak a fenntartható fejlődéshez a vidéki térségekben és a mezőgazdasági termelők számára új jövedelemszerzési lehetőségeket teremthetnek.
(65) A bioüzemanyagok előállításának fenntarthatónak kell lennie. Az ezen irányelvben meghatározott célkitűzéseknek való megfelelés céljára használt, illetve a nemzeti támogatási rendszerek által támogatott bioüzemanyagokkal kapcsolatban meg kell követelni a fenntarthatósági kritériumok betartását….
(76) **A fenntarthatósági kritériumok csak akkor lesznek hatékonyak, ha a piaci szereplők magatartásának megváltozásához vezetnek. ...**”

Az 1. cikk, a hatály meghatározásakor leszögezi:
„Ez az irányelv közös keretet hoz létre a megújuló energiaforrásokból előállított energia támogatására. Kötelező nemzeti célkitűzéseket állapít meg a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a teljes bruttó energiafogyasztásban képviselt össz-arányára és a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedésben felhasznált részarányára vonatkozóan. Szabályokat állapít meg a tagállamok közötti statisztikai átruházások, a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti közös projektek, a származási garanciák, a közigazgatási eljárások, a tájékoztatás és képzés, valamint a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a villamosenergia-hálózatokhoz való hozzáférése tekintetében. A bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozóan fenntarthatósági kritériumokat állapít meg.”

Számos részletes szabályozási kérdésre válaszol az irányelv, a fogalmaktól a megújuló energiaforrásokra vonatkozó nemzeti cselekvési tervekig, a megújuló energiaforrásokból előállított energia részarányának kiszámítása kérdésétől az általunk most részletesebb vizsgált fenntarthatósági kritériumokig. A 17. cikk az első az EU szabályozási rendszerében, amelyik a bioüzemanyagokra és a folyékony bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági kritériumokat tartalmazza.
„(1) Tekintet nélkül arra, hogy a nyersanyagokat a Közösség területén belül vagy kívül termesztették-e, a bioüzemanyagokat és a folyékony bio-energiahordozókat az a), b) és c) pontban említett célokra csak abban az esetben lehet figyelembe venni, ha azok teljesítik a (2)–(6) bekezdésben meghatározott fenntarthatósági kritériumokat” A (2) bekezdés arányokat rögzít, majd a (3) bekezdés már alapvetően új gondolatokra hívja fel a figyelmet: “(3) Az (1) bekezdés a), b) és c) pontjában említett célokra figyelembe vett bioüzemanyagok és folyékony bio-energiahordozók nem állíthatók elő a biológiai sokféleség szempontjából nagy értéket képviselő földterületekről,…” Ilyenek pl. az elsődleges erdő és egyéb erdős területek, azaz őshonos fajokból álló erdő és egyéb erdős terület, ahol nem láthatók emberi tevékenység egyértelmű jelei, és az ökológiai folyamatokat nem zavarták meg jelentős mértékben, egyes kijelölt területek, a nagy biodiverzitású gyepterületek, lehet jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek, tőzeges őslápként működő földterületek, stb.

A 18. cikkben találhatóak azok a követelmények, amelyeknek tárgya „A bioüzemanyagokra és egyéb a bio-energiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági

kritériumoknak való megfelelés ellenőrzése" Ezen belül a bioüzemanyag arányaira is ki kell térni, illetve a 18. cikk arra is gondol, hogy a kritériumokat miként terjeszthetni ki az EU-n kívülre[257].

5. A fenntarthatóság sokoldalúsága a joggyakorlat tükrében

Az Európai Bíróság (ECJ) és az Első Fokú Bíróság joggyakorlata is jól tükrözi a fenntarthatóság számos megjelenési lehetőségét, noha – ezt előre kell bocsátani – nem értelmezi magát az elvet és annak tartalmára nézve sem ad semmilyen utalást. **Az az esetjog révén egyértelmű, hogy az elvet alkalmazzák, az hivatkozási alappá válik, anélkül azonban hogy a lényeg további megvilágítást kapna.** Tehát néhány jogesetet nézünk át a következőkben és ezekre alapozva próbálunk következtetéseket levonni a közös értelmezésre nézve.

5.1. Hatásvizsgálat

Jogesetünk környezetvédelmi jellegű, amikor nem maga az EU jog, hanem éppen a konkrét esetben a tagállami jog hivatkozik a fenntarthatóság gondolatára[258]. A Bizottság által feltételezett jogsértés a környezeti hatásvizsgálattal[259] kapcsolatos, annak is 3. cikkével, amelynek nem megfelelő átvétele révén a Bizottság szerint Írország
„– ... nem biztosította, hogy azokban az esetekben, amikor a területrendezésért felelős ír hatóságok és a környezetvédelmi hivatal (a továbbiakban: Hivatal) egyaránt rendelkezik döntéshozatali jogkörrel valamely projekttel kapcsolatban, maradéktalanul teljesüljenek az ezen irányelv 2–4. cikkében előírt követelmények; és
– ...a bontási munkákat kizárta az ezen irányelvet átültető jogszabályainak hatálya alól".

A felek érveléséből emelünk ki egy-két elemet:
„26. A Bizottság álláspontja szerint a 85/337 irányelv 3. cikke alapvető jelentőségű, mivel azt határozza meg, hogy miből áll a környezeti hatásvizsgálat, ennélfogva azt pontosan kell átültetni. Márpedig az Írország által az irányelv 3. cikkének megfelelő átültetését megvalósító rendelkezésekként hivatkozott rendelkezések nem kielégítőek."
...
32. Másodlagosan Írország a területrendezésről és fejlesztésről szóló 2000. évi törvény (Planning and Development Act 2000; a továbbiakban: PDA) 34. cikkében szereplő „**megfelelő tervezés és fenntartható fejlődés**" fogalomra utal. Arról az alapvető szempontról van szó, amelyet minden, a területrendezésért felelős hatóságnak tekintetbe kell vennie, amikor engedély iránti kérelem tárgyában foglal állást. E fogalom kiegészíti

[257] „(4) A Közösség törekszik arra, hogy harmadik országokkal olyan két- vagy többoldalú megállapodásokat kössön, amelyek a fenntarthatósági kritériumokra vonatkozóan az ezen irányelvben foglaltaknak megfelelő rendelkezéseket tartalmaznak."
[258] C-50/09. sz. ügy, az Európai Bizottság kontra Írország, 2011. március 3.
[259] Az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel és a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv

az említett 34. cikkben, valamint az ugyanezen törvény más rendelkezéseiben, így az ennek alkalmazását megerősítő 173. cikkében említett valamennyi szempontot.
33 Írország végezetül arra hivatkozik, hogy a Bizottság nem tartja tiszteletben azt a mérlegelési jogkört, amellyel a tagállamok az EK 249. cikk értelmében a valamely irányelv átültetését biztosító forma és eszközök tekintetében rendelkeznek. A Bizottság azzal, hogy a 85/337 irányelv 3. cikkének szó szerinti átültetését követeli meg, nem veszi tekintetbe az Írországban az elmúlt 45 évben a „megfelelő tervezés" és a „fenntartható fejlődés" fogalmai tárgyában létrejött jogszabályi szövegeket és ítélkezési gyakorlatot.

A Bíróság álláspontjának kiindulásaként összegzi a probléma lényegét, amelyben a fenntarthatósághoz hasonló elvi megfontolásokra való hivatkozás lehetősége is megjelenik:
„46. Noha igaz, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében egy irányelv belső jogba való átültetéséhez nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek valamely kifejezett, konkrét jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, hanem elegendő lehet hozzá az általános jogi kontextus, amennyiben ez kellően világosan és meghatározottan, ténylegesen biztosítja az irányelv teljes érvényesülését (...), ettől még, ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, az irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, annak érdekében, hogy abban az esetben, ha ez az irányelv a magánszemélyek számára jogok keletkeztetését célozza, a kedvezményezetteknek lehetőségük legyen jogaik teljességének megismerésére ...
48 Az ugyancsak Írország által hivatkozott „megfelelő tervezés" és „fenntartható fejlődés" fogalmával kapcsolatban meg kell állapítani, hogy, még ha feltételezzük is, hogy e fogalmak felölelik a 85/337 irányelv 3. cikkében említett szempontrendszert, nem állapítható meg, hogy megkövetelnék e szempontrendszer tekintetbevételét minden olyan esetben, amikor környezeti hatásvizsgálat szükséges.
49 Következésképpen sem a nemzeti ítélkezési gyakorlatra, sem a „megfelelő tervezés" és „fenntartható fejlődés" fogalmára nem lehet hivatkozni a 85/337 irányelv 3. cikkének az ír belső jogba való átültetése elmaradásának áthidalása céljából."

Az ítélet ezen pontja tehát nem hagy kétséget afelől, hogy **a fenntarthatóság nem olyan stabil jogi alap, amely alkalmas lenne egy engedélyezési követelmény érvényesítésér**e.

A fogalomra alapozott érvelés annak kapcsán kerül elő ismét, hogy a Bizottság második kifogása szerint nem biztosított a 85/337 irányelv 2– 4. cikkének teljes betartása olyan esetben, ha több hatóság vesz részt a döntéshozatali eljárásban.
„59. Írország vitatja, hogy szigorúan elkülönülnének a két döntéshozó szerv hatáskörei, és azt állítja, hogy épp ellenkezőleg: azok között átfedés van. A „megfelelő tervezés és fenntartható fejlődés" fogalma, amelyre a PDA utal, igen tág fogalom, kiterjed többek között a környezetszennyezésre is. A területrendezésért felelős hatóságoknak egy ilyen környezetszennyezést a területrendezési engedélyre vonatkozó határozat összefüggésében kell értékelniük. Egyébiránt különböző rendelkezések kifejezett hatáskörrel ruházzák fel e hatóságokat a területrendezési engedély megadásának környezetvédelemhez kapcsolódó okok miatt történő megtagadására. ...

83. Írország azt állítja továbbá, hogy a területrendezésért felelős hatóságoknak az EPAA PDA 256. cikke által véghezvitt módosítása óta jogukban áll a területrendezési engedély kiadásának környezetvédelemhez kapcsolódó okokból történő megtagadása, és a „megfelelő tervezés" és „fenntartható fejlődés" fogalmai e hatóságokat általánosságban is felruházzák ilyen jogosultsággal."

A Bíróság ezt az érvelést sem fogadta el, az előzőekben már hivatkozottak szerint, tehát a túlzott általánosság okán.

5. 2. Közbeszerzés

Egy 2010. januári jogeset[260] a közbeszerzésekkel[261] foglalkozik, és ennek kapcsán érinti a fenntarthatóság gondolatát. A meghívásos közbeszerzési eljárás a helyi és speciális vérzéscsillapítók szállítására vonatkozó keretmegállapodás megkötése céljából indult, és a fenntarthatóság az ajánlat része volt:
„11. Az ajánlattevők részére kiküldött ajánlattételi dokumentáció tartalmazta az ajánlati feltételeket és azok súlyozását, amelyek a következők voltak: ár és egyéb költséghatékonysági tényezők (30%), minőség és a klinikai elfogadhatóság (30%), terméktámogatás és képzés (20%), szállítási teljesítmény és képesség (10%), termékskála és -fejlesztés (5%), valamint a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés (5%)."

Az ügynek egyebekben nincs fenntarthatósági vonatkozása, az elv és annak értelmezése nem játszik további szerepet, mégis érdemes felidézni, arra utalva, milyen sok esetben jelenik meg e kérdés. A másik kiemelendő megfontolás, hogy az a bizonyos 5 % rész a környezetvédelemre és a fenntartható fejlődésre együtt érvényes, tehát a pályázati kiírás láthatóan a kettőt nem azonosította, hanem párhuzamosan kezelte. Az már másodlagos kérdés, hogy a kérdéses százalékos arány elenyésző, mert az adott téma ezt nem is igényli jobban.

5.3. Energia és környezet (bioüzemanyag)

Energia és környezet játssza együttesen a főszerepet a 2009. szeptemberi un. 'Plantanol' esetben[262]. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a közlekedési ágazatban a bioüzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról szóló, 2003. május 8-i 2003/30/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének,

[260] C-406/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Egyesült Királyság) terjesztett elő az előtte az Uniplex (UK) Ltd és az NHS Business Services Authority között folyamatban lévő eljárásban, 2010. január 28.

[261] A probléma lényege a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv értelmezése.

[262] C-201/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Hessisches Finanzgericht (Németország) terjesztett elő az előtte a Plantanol GmbH & Co. KG és a Hauptzollamt Darmstadt között folyamatban lévő eljárásban, 2009. szeptember 10.

valamint a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének értelmezésére irányul és az energiaadó megfizetésével, pontosabban a kedvezmény visszavonásával kapcsolatos.

A kedvezmény megvonását sérelmezték a felperesek és a helyi bíróság is szimpatizált a keresettel, de szükségesnek tartotta az ECJ véleményének beszerzését:
„27. Az említett bíróság elsősorban úgy véli, hogy e rendelkezés, mivel megszünteti az üzemanyag-keverékek szűz növényi olajból nyert bioüzemanyag-részének mentességét, ellentétes a 2003/30 irányelvvel. A Németországi Szövetségi Köztársaság ugyanis azzal, hogy azonos módon kezeli a bioüzemanyagból és a fosszilis tüzelőanyagból nyert üzemanyagkeverék-részeket, nem valósítja meg többé a közlekedésben kibocsátott üvegházhatást okozó gázok csökkentésének célját. Ezenkívül nem értékelték e mentesség megszüntetésének a fenntartható fejlődés szempontjaira gyakorolt hatását. Egyébiránt a nemzeti jogalkotó tévesen vélte úgy, hogy e megszüntetés szükséges a túlkompenzáció elkerüléséhez.”

Az első kérdéssel kapcsolatban az ECJ megállapítja: „32. E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2003/30 irányelv 3. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárásban szerepel, és amely az általa a bioüzemanyagok javára előírt adómentességi rendszerből kizárja a növényi olaj, fosszilis dízelüzemanyag és különleges adalékanyagok keverékéből nyert olyan terméket, mint amely az alapeljárásban szerepel.”

És a válasz egyszerű:
„36. Következésképpen a 2003/30 irányelv rendelkezései nem írják elő a tagállamok számára azon kötelezettséget, hogy a bioüzemanyagok javára adómentességi rendszert vezessenek be vagy tartsanak fent. E tekintetben ezen irányelv (19) preambulum-bekezdéséből kitűnik, hogy bár az adómentességi rendszer az említett irányelvben előírt célok eléréséhez a tagállamok rendelkezésére álló eszközök egyike, **más olyan eszközök is elképzelhetők,** mint a feldolgozóiparnak nyújtott pénzügyi támogatások vagy az olajtársaságok számára kötelező bioüzemanyag-hányad előírása. …
38. Ilyen körülmények között azt kell megállapítani, hogy az említett irányelv rendelkezéseiből nem vezethető le adómentességhez való jog, még kevésbé meghatározott termék javára.”

Az ECJ noha nem értelmezte a fenntarthatóságot egy pillanatig sem, mégis közvetve felsorolt olyan szabályozási elemeket, a fenti 37. pontban, amelyek ennek javára, hasznára szolgálhatnak. Az is egyértelmű, hogy a fenntarthatóságra való hivatkozás, mint egyike az általános érveknek, egy konkrét jogintézmény alkalmazása tárgyában, nem lesz elegendő.

5.4. Együttműködés a fejlődő országokkal, béke, biztonság, jogállamiság

A fenntarthatóság merőben más vetülete jelenik meg egy 2008-as jogesetben[263], amely a közösségen belüli hatáskörökkel és egyben a **fejlesztési együttműködés politikájával** foglalkozik. Az ügy összegzése:
„1. Keresetlevelével az Európai Közösségek Bizottsága a 2002/589/KKBP együttes fellépésnek az Európai Unió által az ECOWAS-nak a könnyűfegyverekre vonatkozó moratórium keretében nyújtott hozzájárulására tekintettel történő végrehajtásáról szóló, 2004. december 2-i 2004/833/KKBP tanácsi határozat ... megsemmisítését és az Európai Uniónak a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek destabilizációra vezető felhalmozódása és elterjedése elleni küzdelemhez való hozzájárulásáról és az 1999/34/KKBP együttes fellépés hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. július 12-i 2002/589/KKBP tanácsi együttes fellépés ... - különösen II. címe - jogellenessége miatti alkalmazhatatlanságának megállapítását kéri.
2. A 2000. június 23-án Cotonouban (Benin) aláírták az egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok között, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között létrejött partnerségi megállapodást ….
3 E megállapodás „A partnerség célkitűzései” című 1. cikke az alábbiak szerint rendelkezik:
„A Közösség és annak tagállamai egyrészről és [az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok (a továbbiakban: AKCS-államok)] másrészről, a továbbiakban »a felek«, ezennel megkötik ezt a megállapodást, hogy előmozdítsák és felgyorsítsák az AKCS-államok gazdasági, kulturális és szociális fejlődését a békéhez és a biztonsághoz való hozzájárulás és a stabil és demokratikus politikai környezet elősegítése céljával.
A partnerség központi eleme a szegénység csökkentésére és felszámolására irányuló célkitűzés, összhangban az AKCS-országok fenntartható fejlődésére és a világgazdaságba történő fokozatos integrációjára irányuló erőfeszítésekkel.
E célkitűzések és a felek nemzetközi kötelezettségvállalásai áthatják az összes fejlesztési stratégiát, és integrált megközelítés révén valósítják meg azokat, egyidejűleg figyelembe véve a fejlesztés politikai, gazdasági, szociális, kulturális és környezetvédelmi szempontjait is. A partnerség összefüggő támogatási keretet biztosít az AKCS-államok által elfogadott fejlesztési stratégiák számára.[…]”

A Bíróság ugyan a szabályozási, igazgatási hatásköröket értelmezi, de ezekhez szorosan **kapcsolódnak az alapvető elvek, így a fenntarthatóság is**, amely ezen ítéletben széles horizontot kap, összefüggései nyilvánvalóvá teszik ezen elv összetett jellegét is. A béke, biztonság, emberi jogok, demokrácia és a fenntarthatóság egymással összefüggő, egymást erősítő elemek ezen értelmezés szerint.
„65. A fejlődő országokkal való együttműködésről szóló EK 177–EK 181. cikk ugyanis nemcsak ezen országok fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődésére, a világgazdaságba való zökkenőmentes és fokozatos integrációjukra, valamint a szegénység elleni küzdelemre vonatkozik, hanem a demokrácia és a jogállamiság fejlesztésére és megerősítésére, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására az Egyesült Nemzetek Szervezete és egyéb nemzetközi szervezetek keretein belül vállalt kötelezettségek betartása mellett (a C-403/05. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 56. pontja).

[263] C-91/05. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága felperes – támogatja az Európai Parlament beavatkozó - az Európai Unió Tanácsa alperes elleni perében született, 2008. május 20

66. Mi több, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által az Európai Unió fejlesztési politikájáról elfogadott együttes nyilatkozatából („Európai konszenzus [a fejlesztésről]") (HL 2006. C 46., 1. o.) következik, hogy **a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül**, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával érhetők el (a fent hivatkozott Parlament kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontja)."

Az érvelés folytatódik a fenti mederben:
„93. Ezzel kapcsolatban a megtámadott határozat indokolásának (1) pontja azt állítja, hogy a kézi lőfegyverek és a könnyűfegyverek túlzott és ellenőrizetlen felhalmozódása és elterjedése fenyegetést jelent a békére és biztonságra nézve, és csökkenti a fenntartható fejlődés kilátásait; különösen Nyugat-Afrika esetében. ...
98 A megtámadott határozat különös célja tehát a fejlődő afrikai országok egy csoportja kapacitásának megerősítése egy olyan jelenséggel szembeni küzdelem érdekében, amely e határozat indokolásának (1) pontja szerint az akadályát jelenti ezen országok fenntartható fejlődésének."

5.5. Fejlődő országok támogatása

A 2007-es ítéletben[264] az EK intézmények közötti hatásköri vita kapcsán jelent meg a fenntarthatóság. A Parlament szerint a Bizottság túllépte a kérdésest rendelet[265] által ráruházott végrehajtási hatásköröket.
„4. A 443/92 rendelet 1. cikkének értelmében:
„A Közösség folytatja és kiszélesíti a közösségi együttműködést azon ázsiai és latin-amerikai fejlődő országokkal (továbbiakban: ALA fejlődő országok), amelyek nem szerződő felei a Lomé-i Egyezménynek, vagy amelyekre a Közösségnek a mediterrán harmadik országokkal folytatott együttműködési politikája nem irányul. Ezen együttműködés a tagállamok által nyújtott segítség mellett pénzügyi és műszaki fejlesztési segítségnyújtást és gazdasági együttműködést foglal magában. Ezzel összefüggésben a Közösség kiemelkedő jelentőséget tulajdonít annak, hogy kölcsönös érdekből folytatott politikai, gazdasági és szociális kérdéseket felölelő, erősödő párbeszéd segítségével támogassa az emberi jogokat, a demokratizálódás folyamatát, a hatékony kormányzást, a környezetvédelmet, a kereskedelem liberalizációját és a kulturális dimenzió erősítését."
5 E rendelet 2. cikke első bekezdésének megfelelően „[a] **közösségi fejlesztési és együttműködési politika célja az emberiség fejlődése**".
…
7 E rendelet 5. cikke pontosítja:

[264] C-403/05. sz. ügy, Európai Parlament kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2007. október 23.
[265] A tárgy az 1999/468/EK határozathoz történő hozzáigazításáról szóló, 2003. április 14-i 807/2003/EK tanácsi rendelet által módosított, az ázsiai és latin-amerikai fejlődő országoknak nyújtandó pénzügyi és műszaki segítségről és a velük folytatott gazdasági együttműködésről szóló, 1992. február 25-i 443/92/EGK tanácsi rendelet és az ennek végrehajtására elfogadott, a Fülöp-szigeteki Köztársaság határainak biztonságára vonatkozó, az Európai Közösségek általános költségvetésének 19 10 02 sz. költségvetési jogcíméből finanszírozandó projektet (ASIA/2004/016-924. sz. Philippine Border Management Project) jóváhagyó határozatának.

„A pénzügyi és műszaki segítségnyújtás szempontjából elsődleges fontosságú a vidéki ágazat fejlesztése és az élelmezés-biztonság szintjének javítása. […]
A környezet és a természeti erőforrások védelme, valamint **a fenntartható fejlődés hosszú távon elsőbbséget élveznek**. […]
Az együttműködés fenti módjának célkitűzése azt vonja maga után, hogy **a fejlődés emberi dimenziója** valamennyi cselekvési területen jelen van.
A fejlődés kulturális dimenziójának állandó célkitűzésként kell szerepelni minden olyan tevékenységben és programban, amelyben a Közösség részt vesz.
A támogatást megfelelően, többek között a demokrácia, a hatékony kormányzás és az emberi jogok elterjesztését célzó projektek között kell felosztani.
Továbbá gondoskodni kell nem csak annak biztosításáról, hogy a projektek és a programok által okozott változások ne járjanak hátrányos következményekkel a nők helyzetére és szerepére, hanem annak biztosításáról is, hogy különleges intézkedéseket vagy akár projekteket is alkalmazzanak abból a célból, hogy azonos jogok alapján növeljék a nők aktív részvételét a gyártási folyamatban és annak eredményeiben, valamint a társadalmi tevékenységekben és a döntéshozatalban.
Különös figyelmet kell fordítani a gyermekek védelmére is.
Az etnikai kisebbségekre különös figyelmet kell fordítani életkörülményeik javítására szolgáló, ugyanakkor kulturális identitásukat figyelembe vevő intézkedések útján.
Különös figyelmet kell fordítani a demográfiai kérdésekre, különösen azokra, amelyek a népességnövekedéssel kapcsolatosak.
A fejlesztési projektekre és programokra szánt közösségi támogatásnak figyelembe kell vennie a makroökonómiai és ágazati problémákat, továbbá azon tevékenységeket kell támogatnia, amelyek hatással vannak a gazdaság strukturális felépítésére, az ágazati politikák fejlődésére, valamint az intézmények fejlődésére. […]
A fejlesztési folyamatban várhatóan stratégiai szerepet tölt be a fejlődő országok nemzeti intézményeinek támogatása és a fejlesztési politikák és projektek irányítására vonatkozó kapacitásuk erősítése. Fontos szerepe van a fejlődő országok és a Közösség közötti megfelelő párbeszéd fenntartásának. […]”

A fentieknél azért időztük hosszan, mert **jól tükrözik ismét a fejlődés különböző dimenzióit, ezen belül a fenntartható fejlődést és ennek a környezetvédelemmel ugyan összefüggő, de attól mégis különváló értelmezését**. A Bizottság is ennek adott hangot a jogvitában:
„45. A Bizottság a fejlesztési politika általános hátterére és a korábbi évekbeli alakulására támaszkodva azt is előadja, hogy a fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen egyik horizontális szempontot jelentő intézményi erősítés mostantól kezdve a közösségi együttműködési politikák integráns részét képezi. E megállapítás az EK 177. és EK 181A. cikk értelmezéséből is ered, amelyeknek a szóhasználata arra utal, hogy támogatás nyújtható a kifejezetten nem említett területeken is, mint például többek között az aknamentesítés, illetve a könnyű fegyverek leszerelése.

Az ECJ is ezen komplex szemlélet alapján vizsgálja a kérdést, különösen nagy figyelmet fordítva a gazdasági és szociális fenntarthatóságra, valamint mindennek akár az emberi jogok védelméig, a békéig, a szegénység felszámolásáig terjedő mivoltára. Az is világos azonban, hogy a fejlődés fogalma és összefüggései ugyan széles horizontúak, de nem terjednek ki mindenre:

„56. Természetesen az EU-Szerződés által beillesztett és a fejlődő országokkal való együttműködésről szóló EK 177–EK 181. cikk nemcsak ezen országok fenntartható gazdasági és szociális fejlődésére, a világgazdaságba való harmonikus és progresszív beilleszkedésükre, valamint a szegénység elleni küzdelemre vonatkoznak, hanem a demokrácia és a jogállamiság fejlődésére és megerősítésére, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartására az Egyesült Nemzetek és más nemzetközi szervezetek keretein belül vállalt kötelezettségek betartása mellett.
57. Mi több, a Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által az Európai Unió fejlesztési politikájáról elfogadott együttes nyilatkozatából („Az európai konszenzus”) (HL 2006. C 46., 1. o.) következik, hogy a **fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül**, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával érhetők el. ...
64 Igaz, hogy a határigazgatás elvben fokozhatja az érintett ország belső stabilitását és biztonságát, lehetővé téve többek között a fegyver- és kábítószer-kereskedelemre, valamint az emberkereskedelemre vonatkozó ellenőrzések fokozását, amely tevékenységek tagadhatatlanul súlyosan akadályozzák a gazdasági és szociális fejlődést. Meg kell azonban állapítani, hogy a 443/92 rendelet nemcsak hogy egyáltalán nem említi a belső stabilitást és biztonságot, de nincs egyetlen olyan utalás sem, amelyből arra lehetne következtetni, hogy e célkitűzéseket hallgatólagosan említi a fenti rendelet a (7) preambulum-bekezdésében, amely az új prioritások között határozza meg a környezetvédelmet, a fejlődés emberi dimenzióját és a kölcsönösen érdekben álló gazdasági együttműködés.”

A Bíróság nem fogadja el a túl széles értelmezést: „68. Az előzőekből következik, hogy a megtámadott határozat a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés elleni küzdelem terén **olyan célkitűzést kíván elérni, amely túllépi a 443/92 rendelet által követett fejlesztési együttműködési politika kereteit**, oly módon, hogy a Bizottság túllépte az említett rendelet 15. cikkében a Tanács által ráruházott végrehajtási hatásköröket.”

5.6. Halászat

Két érdekes jogi kérdés merül fel egy 2004-es ügyben[266], annak is ideiglenes intézkedést kérő elemében. Az egyik maga a téma, a halászattal kapcsolatos EK lépések elleni fellépés, a másik az ideiglenes intézkedés alkalmazásának miként je. A fenntarthatóság válik itt az egyik legjelentősebb hivatkozási alappá. A téma a halászat és ennek fenntartható mivolta:
„1. A jelen ideiglenes intézkedés iránti kérelemre vonatkozó szabályozási háttér a Közösség közös halászati politikájára vonatkozó, és különösen a portugál joghatóság alá tartozó övezetet illető szabályozás, amely övezet az Azori-szigetek partvonalától számított 200 tengeri mérföldre terjed ki (a továbbiakban: az Azori-szigetek vizei), ami az Azori-szigetek kizárólagos gazdasági övezete. A szabályozási háttér összetett és

[266] T-37/04. R. sz. ügy, a Região autónoma dos Açores és az Európai Unió Tanácsa jogvitájában, 2004. július 7.

nagyszámú, ezen övezet halászati tevékenységét meghatározó másodlagos jogi aktusból áll. ...
9. A halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról szóló, 2002. december 20-i 2371/2002/EK tanácsi rendelet (HL L 358., 59. o.; magyar nyelvű különkiadás 4. fejezet, 5. kötet, 460. o.) a jelen eljárásra alkalmazható, aktuális „alaprendelet".
10. Az alaprendelet 1. és 2. cikke úgy rendelkezik, hogy a közös halászati politika hatálya kiterjed „az élő vízi erőforrások […] védelmére, kezelésére és kiaknázására", és hogy a közös halászati politika „fenntartható gazdasági, környezeti és társadalmi feltételekkel biztosítja az élő vízi erőforrások kiaknázását". Ezen célkitűzések elérése érdekében az alaprendelet 4. cikke úgy rendelkezik, hogy „a Tanács meghozza azokat a közösségi intézkedéseket, amelyek szabályozzák a vizekhez és az erőforrásokhoz való hozzájutást és a **halászati tevékenységek fenntartható végzését** […]", és hasonló intézkedéseket „a rendelkezésre álló tudományos, műszaki és gazdasági szakvélemények […] fényében kell meghozni". Az elfogadott intézkedések megcélozhatnak egyedi fajokat vagy csoportokat, és előírhatnak olyan intézkedéseket, mint a „célok meghatározása", a „fogások korlátozása", a „halászati erőkifejtés korlátozása", és a „technikai intézkedések" (például a halászfelszerelések szerkezetére vonatkozóan) vagy „a halászati tevékenységeknek a tengeri ökoszisztémára és a nem célfajokra gyakorolt hatásának csökkentésére vonatkozó" egyedi intézkedéseket."

A felperes szerint a Tanács fenti rendelete, amely egyes halászati tevékenységeket lehetővé tesz, eddigi korlátokat felold, mindezeket sérti:
„75. A felperes hivatkozása szerint a megtámadott rendelet elleni, hat különböző jogalapra alapított keresete ténylegesen megalapozott.
76. A felperes elsősorban azt emeli ki, hogy a megtámadott rendelet sérti a környezeti jogot, nevezetesen az EK 6. cikket, az EK 174. cikk (1)–(3) bekezdését és az alaprendeletet, mivel **nem vesz figyelembe fontos környezetvédelmi alapelveket – úgymint a fenntartható fejlődés elvét, az elővigyázatosság elvét, a megelőzés elvét, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvét és a szennyező fizet elvet** –, amelyek kötelezőek a közös halászati politika keretében történő szabályozás esetén. A felperes szerint valamennyi említett elv megsértése megvalósul, mivel a megtámadott rendelet a halászati erőkifejtés fokozódását, a tengeri környezet károsodását és a halállomány kimerülését vonja maga után.
…
78. a felperes állítása szerint az EK 6. cikkben és az alaprendelet 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt fenntartható fejlődés alapelve sérül....

A felperes ideiglenes intézkedést is kér a Bíróságtól, egyebek között a fenntarthatóság sérelme okán:
„87. A halállományt illetően a felperes szintén azt állítja, hogy a megtámadott rendelet káros hatásai legkésőbb 2004. augusztus 1-jétől érvényesülnek. Véleménye szerint számos idegen (spanyol) hajó már intenzív módon elkezdett halászni az Azori-szigetek vizeiben a Bizottság és a spanyol mezőgazdasági minisztérium közleménye alapján, miszerint a megtámadott rendelet már hatályban van. A felperes elsősorban azt állítja, hogy a megtámadott rendelet 11. cikkében előírt végrehajtási rendelet, amely meghatározza a halászati erőkifejtés maximális szintjét, nem kerül időben elfogadásra, és így hosszú időre joghézag keletkezik. Másodsorban a megtámadott rendeletben

jelzett intenzív halászati módszerek a halállomány kimerülését vonják maguk után. A felperes azt állítja például, hogy a spanyol hajók olyan horogsort használnak, amelynek tizenkétszer több horga van (24 000 horog), mint az azori-szigeteki hajók által használtnak (2000 horog). Továbbá, a spanyol hajók sokkal nagyobb önállósággal és tárolási kapacitással rendelkeznek, és ezért intenzívebben és sokkal hosszabb ideig tudnak halászni, mint az Azori-szigetek hajói. A korábban kiaknázatlan mélytengeri halászat gyors megtérülése miatt nagyszámú hajó számított arra, hogy az Azori-szigetek vizein halásszon. Ez módosítaná az érzékeny ökológiai egyensúlyt, ami már most is közel jár a nem fenntartható szinthez, maga után vonva a „boom and bust" összeomlás hatását és a halállomány gyors és visszafordíthatatlan kimerítését. Ebben a vonatkozásban a felperes kiemeli azt a tényt, hogy a mélytengeri halak különleges természete (alacsony termékenységi ráta, kései érettség és hosszú élettartam) hihetetlenül lassúvá teszi a megújulásukat."

A Tanács válaszában egyebek között a különböző szempontok összevetése szerepel, és a fenntarthatóság itt nem a környezetvédelem, hanem a sajátos gazdasági ágazat, a halászat kapcsán jut szerephez.
„96. Másrészt a Tanács állítása szerint a megtámadott rendelet semmi esetre sem sérti a környezeti jog rendelkezéseit (EK 6. cikk és EK 174. cikk, valamint a környezeti jog alapelvei), mivel az említett rendelet által létrehozott rendszer nem okozna semmilyen károsodást a környezetben vagy a halállományban. Valójában, a Tanács véleménye szerint a megtámadott rendelet különböző érdekeket egyeztet össze, így a környezetvédelmet, a fenntartható halgazdálkodást és az Azori-szigetek vizeiben való halászat védelmét, figyelemmel ugyanakkor az EK 12. cikkben írt elvre, amely tiltja az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetést."

A fenntarthatóság értelmezése a halászatban sem ad egyértelmű válaszokat, így végülis a Bíróság nem fogadta el az ideiglenes intézkedés iránti érvelést.
„180. Ami az ICES újabb, 2004. június 11-i jelentését illeti, maga a felperes is megállapítja 2004. június 21-i kérelmében, hogy az nem említ egyetlen újabb ténybeli vagy jogkérdést sem. A jelentés megismétli 2002-ben tett megállapításait, és hozzátesz néhány újabb fejtegetést. Míg az ICES 2004. évi jelentése megismétli a 2002-ben megfogalmazott aggodalmakat, nevezetesen, hogy a mélytengeri fajok sebezhetők, és nem fenntartható módon halászhatónak tekinthetők, ugyanakkor elismeri, hogy „jelenleg nem lehetséges szakvéleményt adni a mélytengeri halfajok különleges halászatát illetően" (ICES 2004. évi jelentés, 82. o.). ..."

5.7. Folyóvizek

Az egyik legújabb jogeset[267], amelyben szerepel a fenntarthatóság, nem jut pozitív eredményre. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem több irányelv értelmezésére vonatkozott (vízügyi keretirányelv[268], a környezeti hatásvizsgálati[269], az un. stratégiai

[267] C-43/10. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias és tsai és Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon és tsai között folyamatban lévő eljárásban, 2012. szeptember 11.
[268] A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv

hatásvizsgálati[270], valamint az élőhely-irányelv[271] értelmezésére vonatkozott, mégpedig az Acheloos folyó vize felső szakaszának (Nyugat-Görögország) a thesszáliai Peneo folyó felé történő részleges elvezetésére vonatkozó projekttel kapcsolatos jogi aktusok megsemmisítése kapcsán. **Az ítélet ugyan hivatkozik a fenntarthatóságra, de sajnálatos módon megengedő, tehát nem korlátozó értelemben**.

„134 Tizennegyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy az EK 6. cikkben foglalt, a fenntartható fejlődésre irányuló célkitűzéssel összefüggésben értelmezett 92/43 irányelv a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeket illetően megengedi-e valamely természetes folyóvízi ökoszisztéma jelentős emberi beavatkozással folyóvízi és folyómeder-ökoszisztémává történő átalakítását. …
139 Következésképpen a tizennegyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 6. cikkben foglalt, a fenntartható fejlődésre irányuló célkitűzéssel összefüggésben értelmezett 92/43 irányelv – és különösen 6. cikke (4) bekezdésének első albekezdése – a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeket illetően az említett irányelv e rendelkezésében szereplő feltételek teljesülése esetén megengedi a valamely természetes folyóvízi ökoszisztéma jelentős emberi beavatkozással folyóvízi és folyómeder-ökoszisztémává történő átalakítását.

58. Növénygenetika

Növénygenetika jelentette a központi kérdést egy pár hónappal ezelőtti ügyben[272]. A kérelmet a Kokopelli egyesület zöldségvetőmagok forgalmazása tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, mert úgy vélte, hogy a zöldségfajok hivatalos közös fajtajegyzékében nem szereplő zöldségek vetőmagjának a nemzeti piacon történő értékesítése révén a forgalomba hozatal előzetes engedélyezésére vonatkozó szabályokat nem tartották be, illetve sérül a növénygenetikai források élelmezési és mezőgazdasági felhasználásáról szóló nemzetközi egyezmény is, amelyet a Tanács a 2004. február 24-i 2004/869/EK határozatával (HL L 378., 1. o.) hagyott jóvá.

Az Egyezmény
„4. 1. cikke szerint a nemzetközi egyezmény célja „az élelmezési és mezőgazdasági célú növénygenetikai erőforrások megőrzése és fenntartható használata, és a használatukból származó haszon igazságos és kiegyensúlyozott elosztása a biológiai sokféleségről szóló egyezménnyel összhangban, a fenntartható gazdálkodás és élelmezésbiztonság érdekében”.

---

[269] A 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv
[270] Bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv
[271] A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv
[272] C-59/11. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Association Kokopelli és a Graines Baumaux SAS között folyamatban lévő eljárásban, 2012. július 12.

A jogvita egyik alapvető kérdése volt a nemzetközi egyezmény potenciális megsértése:
„83. A Kokopelli e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a 2002/55 irányelvben foglalt elismerési szabályok nem tartják tiszteletben a nemzetközi egyezmény rendelkezéseit.
84. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió által megkötött megállapodások az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése szerint kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira, következésképpen az uniós aktusokkal szemben elsőbbségük van ….
85 Az uniós jogi aktusok érvényességét nemzetközi jogi szabályokra tekintettel akkor lehet vizsgálni, ha ezek a szabályok kötelezik az Uniót, ha ez a szóban forgó nemzetközi szerződés természetével és rendszerével nem ellentétes, és ha a nemzetközi szerződés rendelkezései tartalmukat tekintve feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnnek ….
86 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy az Uniót, mint szerződő felet kötelezi a nemzetközi egyezmény. Azonban, amint arra a főtanácsnok indítványa 53. pontjában rámutatott, az említett egyezmény **nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely tartalmát tekintve feltétel nélküli és kellően pontos lenne** ahhoz, hogy megkérdőjelezze a 2002/55 és a 2009/145 irányelv érvényességét.
87 A nemzetközi egyezmény 5. cikkének 5.1 bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy minden Szerződő Fél elősegíti saját nemzeti jogszabályainak megfelelően, és ahol ez szükséges, a más Szerződő Felekkel történő együttműködés során, az élelmezési és mezőgazdasági célú növényi genetikai erőforrások integrált módon történő feltárását, megőrzését és fenntartható használatát, és különösen – amennyiben szükséges – intézkedéseket hoz.
88 Ezenkívül az egyezmény 6. cikke értelmében a Szerződő Felek megfelelő politikát és jogi intézkedéseket dolgoznak ki és tartanak fenn, amelyek elősegítik az élelmezési és mezőgazdasági célú növényi **genetikai erőforrások fenntartható használatát.**
89 Ezek a rendelkezések tehát **a tagállamok mérlegelésére bízzák, hogy adott esetben milyen intézkedéseket kell meghozni**.
…
92 Következésképpen az említett cikk sem tartalmaz olyan kötelezettséget, amely kellően feltétel nélküli és pontos lenne ahhoz, hogy megkérdőjelezze a 2002/55 és a 2009/145 irányelv érvényességét.”

A következtetés ismét az, hogy van ugyan fenntarthatósági kritérium, méghozzá elég sajátos, de ez távolról sem konkrét, közvetlenül nincs jogi hatálya.

6. Konklúzió

Az elsődleges jog jelenti tehát a kiindulási pontot, hiszen ez ad felhatalmazási alapot a további jogalkotásra, illetve az itt megjelent elvek, elvi szintű elvárások lesznek azok, amelyek mind a másodlagos jog – és ezen keresztül a tagállami jogok -, mind a kapcsolódó joggyakorlat számára eligazítást jelentenek. Ez akkor is igaz, ha – mint esetünkben kiderül – az adott elv, elvi rendelkezés olyannyira kevéssé megfogható, mint a fenntarthatóság.

Az elsődleges jog alakulására nyilván **rányomja a bélyegét az adott kérdéskör nemzetközi megjelenése**, mint amint ez a Riói Konferencia és az Uniós Szerződés

kapcsán, 1992-ben megfigyelhető. A fenntarthatóság „sikk", amiről szólni kell, ami nem hagyható el akkor, ha az adott szabályozási terület ennyire meghatározó a piac, a gazdaság számára, mint az EU esetében nem kétséges. Az Uniós Szerződés preambuluma már némi utalást tesz a fejlődés komplexebb kérdéseire, de a fenntarthatóságot a B. cikk hangsúlyozza, mégpedig erősen gazdasági, illetve társadalmi szempontból, tehát a fejlődés vonala mintha erősebb lenne, mint a fenntarthatóság.

Maastricht azonban az EK Szerződést is módosította, amelynek 2. cikke is hasonló rendszert követ, és ebben a fejlődés és növekedés elemei keverednek. Mintha a gazdasági tevékenység esetén a minőségi vonatkozásokat - a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődése – tennék előtérbe, míg a környezet esetében ennek mintegy visszájaként, a növekedést, méghozzá „a környezetre figyelmet fordító, fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést".

Az Amszterdami Szerződés tovább erősíti a fenntarthatóság gondolatát, immár a preambulumban is helyet kap, mint olyan alapelv, amelyben a gazdasági és társadalmi fejlődés alapvető célja a környezetvédelemre is figyelemmel, azzal kiegészülve jelenik meg. A további elemek is ebben az irányban változnak, tehát megmarad a gazdaság domináns szerepe – kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés együtt, amelyhez egy másik helyen még a harmonikus fejlődés gondolata is társul -, de a környezetvédelem is erősödik, a magas szintű védelem alapvető követelmény, nem csak a környezetvédelmi címben. Ugyancsak erősebben érzékelhető az integráció, a környezeti és más politikák integrálása.

A fenntarthatóság hármassága így érzékelhető, bár továbbra is a gazdasági szerep marad a legfontosabb EU szerep, de az egyensúlyosság egyértelmű.

Lisszabon szerepe nem feltétlenül a fenntarthatóság újraértelmezése volt, nem csoda, ha alapstruktúrája nem változik, viszont egyre alaposabb és terjedelmesebb lesz a fenntarthatóságra utalás – különösen kiemelendő a Föld fenntartható fejlődése, illetve a jövő generációk témája, amelyek korszerűsítik a rendszert, bár ez továbbra is inkább az elvi megközelítésekben érzékelhető. Ennek jele az EUSz-ban, hogy a béke, biztonság, szolidaritás, emberi jogok, szegénység, stb. együtt jelennek meg, egy rendszert alkotnak a fenntarthatósággal, a szélesebb horizontú megközelítés jegyében. Az EU szerepére pedig immár az kell jellemző legyen a nemzetközi együttműködésben, hogy a fenntarthatóságot szolgálja, különösen a fejlődő országok irányában – itt egyébként kiemelést kapott a fenntarthatóság hármas tartalma is.

Az EUMSz kevéssé tesz hozzá ehhez, nem is az a szerepe. A környezeti és egyéb szempontok integrációját azért húzzuk alá itt is, mert ezt tekintjük a gyakorlatiasabb megoldásnak, amelyből kötelezettségek is származnak. No és, természetesen végre joggá válik az Alapjogi Charta, amely a környezetvédelem címe alatt emeli ki a fenntarthatósági fejlődés elvét.

Megismételve az adott fejezetben elmondottakat, kirajzolódik, hogy **a fenntartható fejlődés részben alapelv, részben cél, amelyet maga a Szerződés nem törekszik meghatározni**. Igaz, az egyes elemekből a fenntarthatóság hagyományos gondolatai jól érzékelhezők, de ehhez nem járul újdonság. **A megfogalmazás nélkülözi mind a jogi**

tisztázottságot, mind pedig a jogi kötelezettség érzetét. A lényeg az, hogy **törekedni kell erre, általános iránymutatásként szolgál**, de ez semmilyen módon nem számonkérhető. Ez a már említett szövegezés miatt sem lenne lehetséges, és természetesen a megfelelő tartalom miatt sem. Még azt sem mondhatjuk tehát, hogy magát az EU intézményeket kötelezné bármilyen kézzel fogható intézkedésre, csupán arra, hogy közelítsenek az elvárt szempontok megvalósításához, így felelősségük legjobb esetben is politikai jellegű, de annak is elég gyenge.

A jogalkotásra nézve a jobb szabályozás (Better Regulation) kap egyre nagyobb szerepet, egyes olyan intézményekkel, mint a hatásvizsgálat, konzultáció, vagy egyszerűsítés. A jobb szabályozás emellett a kiszámíthatóságot, a stabilitást is jelenti[273]. A legújabb, 2009-es felülvizsgálat számos jogfejlesztési kérdést említ, amelyek jó része nem jelent újdonságot, mindenesetre fémjelzi a szabályozás javítása, integrálása, társadalmi elfogadottsága, stb. irányába tett és szükséges lépések szerepét. Lényegi kérdés, miként lehet a fenntarthatóság végrehajtását figyelemmel kísérni, és erre indikátorok alakulnak. Az utóbbi időkben pedig egyre nagyobb figyelem fordul a megfelelő kormányzás felé, illetve ezen belül is kiemelendő, hogy a lokális vagy regionális kezdeményezések ne maradjanak el.

A fenntarthatósági stratégiák, illetve azok felülvizsgálata 5-6 évvel ezelőtt egyre nagyobb figyelmet fordít az un. Lisszaboni stratégiával való kapcsolatra, viszonyra, amelynek több konkrét eleme és számonkérési mechanizmusa van, mint a fenntarthatóságnak. Lisszabon ugyanis az EU fő csapásirányáról, a gazdaságról, versenyképességről, növekedésről, innovációról, foglalkoztatásról, stb. szól. Indulási ideje nagyjából a fenntarthatóság stratégiává válásával hasonlatos, és jó ideig párhuzamosan haladt a kettő, mígnem ezek egységesebb, együttes kezelésének gondolat a fentiek szerint meg nem jelent. Mára megjelentek olyan javaslatok is, mintha a fenntarthatóságnak kellene lennie a vezető gondolatnak.

Ugyanakkor létezik **egy erősödő, ellentétes tendencia is, amelyet a 2008-ban kezdődő látványos gazdasági válság indít**, és amelyik még jobban a gazdaság fejlesztésére irányul. Ez a meghatározásban is érzékelhető, **hiszen már nem fenntartható fejlődésről, hanem „fenntartható növekedésről" van szó**, méghozzá 2010-ben, és az EU 2020-ig terjedő horizontján gondolkodva.

A fenntartható növekedés sokban hasonlít a fejlődésre, mégsem azonos azzal. Legszélesebb fogalmazása szerint: „A fenntartható növekedés a következőket jelenti: a gazdasági növekedés és az erőforrás-felhasználás szétválasztása, energia- és erőforrás-hatékony, fenntartható és versenyképes gazdaság megteremtése, a költség és a haszon méltányos elosztása, valamint Európa vezető szerepének kiaknázása az új eljárások és technológiák kifejlesztéséért folyó versenyben, ideértve a környezetbarát technológiákat is." Látható, hogy **a fenntartható növekedésben ugyan benne van a fenntartható gazdaság, de mintha az nem az egész lenne, hanem a rész**. Az 'inkluzív növekedés' megjelenése is eltéríti a gondolatot a fenntarthatóságról. A hat iránymutatásból, amelyet

[273] Ennek egyik újabb példája a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Intelligens szabályozás az Európai Unióban, Brüsszel, 2010.10.8. COM(2010) 543 végleges

ez a koncepció megfogalmaz egy lesz olyan, ami közelít a jelenlegi fenntartható fejlődési gondolathoz.

Így **a stratégiák, politikák iránya megváltozott a legutóbbi időkben** és ez még nem meghatározható módon ugyan, de egyértelműen kihatással lesz a fenntartható fejlődés további alakulására. Az irány ma nem látszik egyértelműen pozitívnak.

A fenntarthatóság elsődleges jogi és stratégiákban megjelenő elemei nem teszik lehetővé, hogy annak jogi jelentéstartalmáról beszéljünk. Nincs a megfogalmazásokban számon kérhető, akár az uniós intézmények, akár a tagállamok felé megjelenő kötelezettség, pláne nem lehet ezt feltételezni a jogalanyok irányában. A fenntarthatóság ezért továbbra is inkább elvként értelmezhető, mégpedig kevésbé jogi, mint inkább politikai elvként, amelynek aktuális tartalma változik. Jó példa erre a fenntartható növekedés gondolatának megjelenése és talán hamarosan várható térnyerése. **A fenntarthatóság elemei között talán legjobban az integrációt lehet gyakorlati követelményként megközelíteni**, persze ez esetben is meg kell határozni, milyen eszközökkel valósul meg.

A másodlagos jog sem nélkülözi a fenntarthatóság immár tényleges jogszabályi megjelenését, de általában a fenntarthatóság közvetlen fogalomként nem található, sokkal inkább mint közismert hivatkozás, alapelv. Ez az elv számos esetben hangsúlyozza annak környezetvédelmi tartalmát, vélhetően azért, hogy ez nem menjen feledésbe. Ami inkább kiolvasható, az a sajátos célokkal kapcsolatos néhány fenntarthatósági vonatkozás.

2009-ben találkozunk az első olyan másodlagos jogi szabállyal, amelyik már megpróbálja a fenntarthatóságot végrehajthatóvá tenni, mégpedig a megújuló energiák és azon belül is a bioüzemanyagok kapcsán. Ez jelentős fordulat, mert ennek révén a fogalom komplexitása jogi tartalmat is nyer, és ez annak ellenére általános jelentőségű, hogy egy szűkebb területre szorítkozik. Ez tehát már jogi tartalom, kötelezettség, amely itt a **fenntarthatósági kritériumokban nyilvánul meg.** A megközelítés inkább negatív, tehát azt határozná meg, mi a „nem" fenntartható, illetve nem törekszik ezen belül sem teljességre, mégis olyan kritériumokat jelent, amelyekben környezetvédelem, gazdaság, sőt akár a 'fair-trade' elemei is megtalálhatók.

A fenntarthatóság a joggyakorlatban, az EU bíróságok ítélkezési gyakorlatában is megjelenik, tehát igyekszik jogi követelménnyé válni. Ami ezen ítéletek legnagyobb tanulsága, az sajnos nem a tartalmi meghatározottság – egy környezeti hatásvizsgálati esetben éppen az válik világossá, hogy egy ilyen feltétel önmagában nem jelent olyan jogi követelményt, amely kötelezettségek megfogalmazását válthatná ki -, mert az következetesen hiányzik, hanem két elem:

- maga az a tény, hogy a fenntarthatóság alapelve joggyakorlati hivatkozás; illetve
- a jogesetek változatossága, a környezetvédelemtől a támogatáspolitikáig, a halászattól a közbeszerzésig. Különösen fontos e tekintetben a béke, biztonság, demokrácia és jogállamiság egybefoglalása a fenntarthatósággal vagy a kulturális dimenzióval (pl.: a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása nem lehetséges béke és biztonság nélkül, és hogy az új közösségi fejlesztési politika célkitűzései szükségképpen a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartásával

érhetők el).

Összességében tehát jogi fogalom, amely mindent eldöntő érvként állhatna elő bármely jogszabály vagy jogvita esetében, nincs. Van azonban már rész-fogalom, illetve a fenntarthatóság elve, gondolata nem kerülhető meg, érvrendszerek része, elvi szinten, de határozottan. A meglévő jogi fogalmak jogi követelményként nem minősíthetők – az egy kivétel a RED fenntarthatósági kritériumainak rendszere, de az korlátozott a saját jelentésére. A fenntarthatóság tehát számtalan helyen, már szinte mindenütt hivatkozási, utalási alap, ennek következtében értelmezése is eltérő lehet, tehát **akármilyen tevékenységre, akcióra rá lehet sütni a 'fenntartható' bélyeget, ha ez a szándék.** A fenntartható növekedés koncepciója aligha segített ebben.

Az világosan látható, hogy a XXI. század kezdetétől – és ez még fokozottabban igaz 2008 után – az EU a növekedést, a munkahelyteremtést, a versenyképességet tekinti elsődleges politikai szempontnak, ezért sem törekszik arra, hogy a fenntarthatóság jogi követelménnyé válását nagyon szorgalmazza. Az is érzékelhető, hogy a fenntarthatóságot az adott kérdéshez igazítjuk, így nem egy esetben pl. a környezeti szempontok háttérben maradnak.

Szinte teljes mértékben ma is igazat kell adnunk Krämernek[274], aki 5 évvel ezelőtt nem festett valami optimista képet a fogalom EU-ne belüli megvalósulásáról, bár azóta már érzékelhető némi elmozdulás a konkrétság irányában, a fentiek szerint:
„A következő konklúzió vonható le:

- a fenntartható fejlődésnek az EK jogban nincs tényleges tartalma. Arra szolgál, hogy az intézkedéseket, programokat zöldnek láttassa;
- akármilyen intézkedés és akció kerüljön is szóba, "fenntarthatónak" mondható. Ez eltérő koncepció, mint egy jogi fogalom, amelyekkel szemben az intézkedések és programok megmérettethetők, hogy megfelelnek-e;
- a XXI. század kezdetétől, a Közösség politikai célja a növekedés és a munkahelyteremtés. Nem tettek komoly kísérletet arra, hogy működőképessé tegyék a fenntartható fejlődés fogalmát. Még arra sem történtek kísérletek, hogy a már elismerten fenntarthatatlan trendeket megfordítsák, vagyis pl. a veszélyes anyagok mindenütt való jelenlétét és hosszú távú hatásait, a biodiverzitás csökkenését, a talaj csökkenését és degradációját, a hulladék mennyiségének növekedését, a közlekedés, turizmus, halászat, és más szektorális politikák fenntarthatatlan tendenciáit."

Ugyanő egy tavaly magyarul megjelent könyvében, immár a Lisszaboni Szerződés és a fejlődési politikák azóta megjelent elemeinek ismeretében így ír[275]: „A fenntartható fejlődés koncepciója, amelyet az EUSz 3. cikke és az EUMSz 11. cikke használ, egyetlen formulába igyekszik összegyűjteni a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés közötti összes ellentétes érdeket, azért, hogy politikai kompromisszumot találjon, amelyben mindenki meg tud egyezni. Ez a kísérlet kudarcra ítéltetett, mivel a fenntartható fejlődés koncepciója értelmetlen, olyan politikai tartalma van, amilyet a

[274] KRÄMER, Ludwig: Sustainable development in EC law in Sustainable Development in International and National Law, ed. by BUGGE, Hans Christian and VOIGT, Christina, Europa Law Publishing, 2008, 243. old.
[275] KRÄMER, Ludwig: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 363. old.

kifejezést használó politikai szereplők adnak neki.”

VI. JOGTUDOMÁNYI NÉZETEK A FENNTARTHATÓSÁG JOGÁRÓL

A nemzetközi jog, az európai jog, a nemzeti jogok mind foglalkoznak a fenntarthatóság kérdésével, jellemző módon általában anélkül, hogy ennek pontos tartalmára nézve bármilyen eligazítást tennének. E körből természetesen nem hiányozhatnak a jogtudomány művelőinek nézetei sem, amelyekből már eddig is, a fenntarthatóságról vagy a fenntartható fejlődésről általában szemlézve, adtam közre példákat. Figyelemmel arra, hogy a **fenntartható fejlődés eredendő megjelenése nemzetközi színtéren történt** (hacsak Rachel Carson 1962-ben megjelent könyvét nem tekintjük valóban előfutárnak[276]), ezért elöljáróban érdemes egy kis ízelítőt adni a fenntartható fejlődés nemzetközi jogának, nemzetközi jogi megjelenésének aktuális helyzetéről, egy 2012-es állapot szerint: „Több, mint 300 nemzetközi egyezmény tartalmazza ... A fenntartható fejlődésre való utalást 112 nemzetközi szerződésben találhatjuk meg, amelyek közül kb. 30 egyetemes részvételű egyezmény. Ez mutatja, hogy a nemzetközi közösség egyetért a fenntartható fejlődés nemzetközi jogi jelentőségével. ... empirikus felmérés szerint 207 megjelenés a fent jelzett hivatkozásokból az egyezmények operatív részében található, tehát technikai szempontból kötelező a felekre. ... Egyértelmű, **hogy a fenntartható fejlődés nagymértékben behatolt a szerződéses jogba ... A szövegezés azonban lehet általános és pontatlan**."[277]

Így tehát – legalábbis a nemzetközi jog terén – nem szűkölködünk szabályokban, utalásokban, de az alapkérdés az marad: mennyiben lesznek mindezen, mégoly számos, hivatkozások jogi tartalmúak, vagy jogi tartalommal megtölthetők. Mennyiben lesznek ehelyett iránymutatások, célok, általános elvárások, netán mégis követelmények? Tehát, mit is jelent a fenntartható fejlődés a jog számára? Ehhez kell hozzáadni azt a kérdést, hogy vajon milyen jogi eszközök, jogintézmények adják a fenntartható fejlődés jogának tartalmát. Mindezekre már láttunk számos javaslatot, listát, bizottságok, nemzetközi szervezetek vonatkozó elgondolásait. Nem lenne teljes a kép, ha a vonatkozó jogirodalom álláspontjából nem adnánk ízelítőt, mintegy összegzésként és értékelésként, hogy majd erre alapozva aztán egyes jogi kérdések részletesebb elemzésére is rátérjek a későbbiekben.

A fenntartható fejlődés joga művelésének egyik ismert személyisége[278] igyekszik a jogi tartalommal kapcsolatban kiegyensúlyozottan fogalmazni[279]: „... a fenntartható fejlődés elve, a Bruntland jelentéssel és más globális 'soft law' eszközzel egyetemben, mutathat alapvető normatív jellemzőket, amelyek kötelezőek az államokra, noha ez egyben kétélű fegyver. Nem tiltja meg a fejlődést általában. Ugyanakkor elvárja az államoktól, hogy tegyenek lépéseket arra, hogy kezeljék a 'károkozás megelőzésének vagy legalábbis

[276] CARSON, Rachel: Néma tavasz, Katalizátor Kiadó, 2007.
[277] BARRAL, Virginie: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 384. old.
[278] A témakör kutatására alakult intézet – Centre fof International Sustainable Development Law – igazgatója, http://cisdl.org/people.html
[279] CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: Sustainable Development in International Law, in Sustainable Development in Sustainable Development in International and National Law, ed. by Hans Christian Bugge and Christina Voigt, Europa Law Publishing, 2008, 128. old.

enyhítésének' kötelezettségét. Amíg az elv nemzetközi jog alkalmazása azt a látszatot kelti, hogy ennek a határon túli vonatkozásban van szerepe, meg kell jegyezni, hogy amint ezt a nemzetközi politikai folyamatok is elismerik, az ökológiai rendszerek globális és regionális szinten összefüggenek, olyan komplex módon, amit a tudomány és technológia csak most kezd feltárni."

A különböző szerzők, saját vérmérsékletük vagy jogi hátterük alapján eltérő módon nyilatkoznak. **Egyes szerzők erőteljesebben elhatárolódnak a fenntartható fejlődés elvének jogi minőségétől**, miközben ezzel nem a probléma súlyát kívánják háttérbe szorítani, csupán annak tényleges természetét megvilágítani[280]: „Megvizsgálva a terminológiát, úgy vélem, hogy a fenntartható fejlődést nem tekinthetjük sem a nemzetközi szokásjog elvének, sem a nemzetközi jog általános elvének. A legszélesebb körben elfogadott meghatározás (a három lábon állás) túl megfoghatatlan ahhoz, hogy jogilag kötelező legyen."

Ugyanezt a problémát az EU joggal összefüggésben is felidézhetjük, értékelve egyben tehát annak jogi pontosságát is: „Mindenesetre, 20 év vitái után a fogalom pontos jelentése tisztázatlan. ... A Szerződés különböző rendelkezései a fenntartható fejlődésről és annak gyakorlati alkalmazásáról ennek megfelelően inkább iránymutatást jelentenek, mintsem jelentéssel bíró jogi koncepciót."[281] Ez persze nem jelenti azt, mintha a fenntarthatóság jogi mivolta teljesen elenyészne, de a fenti két szerző szerint egyszerűen helyén kell kezelni a kérdést, nem kell túl nagy elvárásokat támasztani.

Egy másik szerzőre térve – különösen azért, mert cikke az egyik legújabb e téren, és véleményem szerint a legjobban összegzi is a nemzetközi jogban eddig elmondottakat, illetve számunkra szerencsés módon e szerzőnek célja nem annyira a saját markáns vélemény megfogalmazása, hanem a probléma körvonalazása, amit alaposan meg is tesz – nézzük a **friss összegzést**: „Egyesek szerint a kérdés a joggal való kapcsolatra egyértelmű: a fenntartható fejlődés nem tartozik a jogba; lehet filozófiai vagy politikai célja, de nem lehet jogi... Mások elkerülik a választ egyszerűen azzal, hogy a fenntartható fejlődés jogi természete nem releváns ... Egy másik változat, ha a fenntartható fejlődést nem jogi elvnek, hanem a nemzetközi jog új ágának tekintjük."[282] Ezek szerint a fenntartható fejlődés nemzetközi jogi elismertsége rendkívül eltérően értékelhető: **a jogilag szinte megfoghatatlantól egészen a saját jogon való megjelenésig**. Nem kevéssé elgondolkodtató, vajon az ilyen változatos véleményekből mire következtethetünk? Legegyszerűbben arra, hogy e téren semmi sem kiforrott, a fogalom jogi minőséges és tartalma nem stabil, hiába a 20, 25, vagy akár több éves háttér, a válaszok erősen divergálnak.

Teljesen igazat kell adnunk tehát annak a nézetnek[283], amely az eddigiekhez hasonlóan

[280] WINTER, Gerd: A Fundament and Two Pillars in International Law, in Sustainable Development in Sustainable Development in International and National Law, ed. by Hans Christian Bugge and Christina Voigt, Europa Law Publishing, 2008, 40. old.
[281] KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Sixth Edition, Sweet and Maxwell, London 2007., 9. ill. 12. old.
[282] BARRAL, Virginia: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 378. old.
[283] PALASSIS, Stathis M.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22:1,

nehezen tudja befogadni a fenntarthatóság jogi mivoltát, de nem is zárkózik el teljesen ettől, megőrzi az eddig szinte közös ambivalens szemléletet: „A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogi kihívás óriási: olyan jogi keretre van szükség, amelyik a környezeti és társadalmi megfontolásokat a fejlődési eljárásokban integrálja, miközben gazdasági elemzést is tartalmaz annak érdekében, hogy a döntések tükrözzék a 'valós' értékeket és a természet szolgáltatásait. Annak ellenére, hogy a fenntartható fejlődést nemzetközi egyezményekbe foglalták, illetve nemzeti jogszabályok, tervezési szabályok léteznek erre, a koncepció még jobbára megmarad a retorika és politika talaján, anélkül, hogy lennének tényleges jogi paraméterei."

A jognak sok esetben önmagával kell őszintén szembenéznie és átértékelni alapvető rendszereit, ha be kívánja fogadni a fenntarthatóság koncepcióját. „Sem a nemzetközi jog, sem az EK jog nem elégséges ahhoz, hogy biztosítsa a környezeti fenntarthatóságot. Ez a következtetés lehet, hogy kiábrándító, mert minél nagyobb az ellenőrizendő rendszer, elvileg akkor a legtöbbet lehet szabályozni. Az ok erre legalábbis részben az, hogy ez a két jogrendszer belsőleg nem konzisztens. Egyik sem fenntartható. Először, egymással ellentétes célokat tükröznek, másodszor a fenntartható fejlődés nincs a legfontosabb prioritások között. Másik kérdés, hogy túlzottan rugalmatlanok ahhoz, hogy alkalmazkodjanak bármihez, ... azzal a céllal, hogy az ökológiai fenntarthatóságot megteremtsék."[284] **A jog tehát nem feltétlenül alkalmas eszköz a fenntarthatóság** vagy bármely hasonlóan forrásban lévő megközelítés **kezelésére**, legalábbis eszerint, lévén a szabályozandó, ellenőrizendő terület részben kevéssé egységes, részben pedig annak betudhatóan, hogy a jog módszerei nem igazán felelnek meg a mozgó célok, rugalmas területek kezelésére (gondoljunk csupán a jogbiztonság kérdésére, a mérlegelési lehetőségek korlátaira, a fogalmi pontatlanság által előidézhető bonyodalmakra, hogy csak néhány gyakorlati példát említsek, amelyek ellenhatást jelentenek).

A jog saját problémáinak, korlátainak nem elméleti, nem tudományos, hanem inkább gyakorlatias példája szerint, nem egy esetben világossá válik, hogy a nem megfelelően alkalmazott, vagy netán alkotott jog éppen kárára válik a fenntarthatóság gyakorlati megvalósulásának. "Számos esetben a meglévő jog alkotja a korlátokat a fenntarthatóság elé. Ezek a jogok gyakorlatilag kedveznek a kevésbé fenntartható megoldásoknak. Ezek a korlátok a kormányzás minden szintjén megtalálhatók. Amikor New York City azon gondolkodott, hogy hybrid autókat használjon taxiként, a tisztviselők ráébredtek arra, hogy ennek alapvető jogi akadályai vannak, mert a jogszabályok megkövetelik, hogy a taxik nagyméretűek legyenek."[285] Ezt a látszólag nem ide illő megjegyzést éppen azért szúrtam be a rendszertani elhelyezéssel kapcsolatos vitába, hogy arra hívjam fel a figyelmet, mennyire gyakorlatiasnak is kellene lennie egy olyan jogi szabályozásnak, amely a fenntartható fejlődést kívánja értelmezni, netán alkalmazni.

2011, 42. old.

[284] WESTERLUND Staffan: Theory for Sustainable Development in Sustainable Development SD in International and National Law, ed. by BUGGE, Hans Christian and VOIGT, Christina, Europa Law Publishing, 2008, 63. old.

[285] DERNBACH, John C.: Creating the Law of Environmentally Sustainable Economic Development, Vol 28 no 3. Pace Environmental Law Review, 2010, Vol. 28, No. 3. 634.old.

Visszatérve a rendszertani alapokhoz, az elméleti megközelítéshez, a fenntartható fejlődés jogi mivoltának nehézségeit világos megfogalmazásban láthatjuk alább[286]: "**A fenntarthatóság az elképzelésekről szól, a jog pedig arról amit alkalmazunk**. A jog arról szól, miként oldjuk meg sajátos vitáinkat bizonyos körülmények között. … Alapvető kérdés, hogy a jog olyan eszköz, amit arra alkalmazunk, hogy megteremtsük azokat a feltételeket, amelyeket magunk választunk az általunk jónak tartott jövőről." Valóban, a fenntartható fejlődés jogáról szóló nézetek – l. a fenti gyakorlatias, kissé egyszerűsített példát – kulcsa, hogy mennyiben és milyen módon, milyen eszközökkel tehetjük jogilag kezelhetővé a kérdést, illetve különösen arról, vajon ilyenné kívánjuk-e tenni egyáltalában.

Tegyünk egy **kis kitérőt a környezetjog területére**, ott is egy közismert fogalom (rugalmas vagy határozatlan jogi fogalom) esetére, rámutatva a célkitűzés és a megvalósítás közötti út nehézségeire egy olyan esetben, amely nyilván maga is komplex, de távolról sem olyan komplex mint a fenntartható fejlődés. A kérdéses fogalom az EU környezetjogban ismert **'jelentős hatás'**, amit azért választottam, mert a fenntarthatósági döntéseknek egyik szempontja kell legyen e fogalom, hiszen, amennyiben jelentős negatív, káros hatást feltételezünk, akkor a pozitív döntés nem kifejezetten a fenntarthatóság irányába visz. A cél világos: nem tudom pontosan meghatározni a kérdéses környezeti hatás kiterjedését, kereteit, de nem engedhetem meg, hogy a hatások túllépjenek bizonyos kereteken. Amiért a 'jelentős hatás' értelmezésének értékelhető joggyakorlata van, az annak tudható be, hogy hatóköre korlátozottabb, szűk körű, ezért könnyebben kezelhető, mint a sokkal szélesebb értelmű fenntartható fejlődés.

A fogalmak közvetve vagy közvetlenül minden környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. Nem minden jogszabály tartalmaz önmagában fogalmakat, de a többi jogszabállyal összefüggésben e fogalmak értelmezhetők. A megfelelő és egységes jogalkalmazás, jogérvényesítés nélkülözhetetlen feltétele a fogalmak tisztázása. A jogi keretek tisztázásának egyik alapvető kérdése – legalábbis a környezetjog terén – a fogalmak tisztázása, illetve tisztázására törekvés. A fogalmak adják a jogszabály hatályának alapjait, ezen belül is kiemelten a tárgyi hatály szempontjából nélkülözhetetlenek. Ez különösen igaz a környezetjog terén, amely viszonylagos újdonságával – legfeljebb néhány évtizedes múltra tekinthet vissza – és gyors változásaival – igazodván az alapul szolgáló feltételrendszer változásaihoz a gazdaság, a technika terén – távolról sem tekinthető kiforrott jogterületnek, amit a továbbiakban illusztrálunk. A fogalmi tisztánlátás tehát éltető erő lehet e téren. Egy spanyol szerzőt idézve erről: „Mindenesetre a terminológiai pontosság nem csupán a jogi közösség számára fontos, hanem általában nélkülözhetetlen, mert a Jog a szavak művészete."[287]

Amiért a jelentős hatás minősítésének ügyében EU környezetjogi példákat veszünk alább, annak indoka elsősorban az, hogy az uniós környezetvédelmi szabályok nemzeti jogba történő átültetése terén mindennél fontosabb a fogalmak megértése és megfelelő

[286] LONG, Jerrold A.: Realizing the abstraction: using today's law to reach tomorrow's sustainability, Idaho Law Review 2010, vol. 46, 348. old.
[287] MORENO, Angel-Manuel: EC Environmental Law and National Administrative Law; A Reciprocal Influence with Problematic Implications, in Recht un Um-Welt (Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter) ed. by Ludwig Krämer, Europa Law Publishing, Groningen 2003, 334. old.

alkalmazása, hiszen e jogterület az EK jogban főként irányelvekre épül, amelyek „elsőrendű természete, hogy arra kötelezik a tagállamot, hogy megfelelő eredményt érjen el”[288] A megfelelő eredményt pedig csak akkor lehet elérni – és hangsúlyozottan ennek az eredménynek közösségi szinten is értelmezhető a jelentősége és nem csupán tagállami szinten ! – ha a célt, illetve az alapvető jogfogalmakat nem különbözőképpen értelmezzük. A fogalmak kérdése minden közösségi jogi szabályozás meghatározó pontja: „A környezetvédelmi irányelvek jogi átvételében megjelenő tárgykörök közül kiemelt figyelmet érdemelnek azok a meghatározó koncepcionális kérdések, amelyek közvetlenül meghatározzák az EK környezetjog alkalmazási körét.”[289]

Zárójelben megjegyezzük, hogy itt lesz igaza egyébként annak a megállapításnak, amely éppen a fogalmi tisztázás vonatkozásban kárhoztatja a hazai kodifikációt: „Hiányzik ugyanis az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség, a harmónia, az egységes fogalmi rendszer…”[290]. Ez pedig arra utal, hogy nem a fogalmak mennyisége, hanem azok értelmezhetősége, hasznossága lesz a vízválasztó.

A ‘jelentős hatás’ (significant effect) kérdése több környezetvédelmi szakterületi szabályozásban is előfordul, így a most példának kiemelt környezeti hatásvizsgálati eljárásban, illetve a Natura 2000 területek védelme kapcsán. Az un. Kraaijeveld ügy[291] az egyik legismertebb jogeset, amelyben a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos megfelelő jogértelmezést kérte számon a Bíróság. A megfelelő értelmezés ugyanis a közösségi jog különböző nyelvű megjelenésének összevetését is jelenti, amelynek azon kell alapulnia, hogy ha a változatok különbözhetnek egymástól, akkor alapul kell venni annak a jogszabálynak a célját és általános rendszerét, amelyről éppen szólunk. Jelen esetben a „csatornázási és árvízvédelmi munkálatok” fogalmának értelmezését kereste a Bíróság. Tekintettel arra, hogy az ilyen munkálatok – pl. gátak építése – várhatóan jelentős hatással bír a talajra, a flórára, faunára és a tájképre, nyilván hatásvizsgálat kötelesek. Az ilyen munkálatok nem csupán egy új gát építésére vonatkoznak, hanem egy régi módosítására is, amely annak áthelyezését, megerősítését, szélesítését vagy újjáépítését jelenti, vagy mindezek kombinációit. A továbbiakban nézzük az ítélet szövegét:

“30. Az eltéréseket ismerve, az irányelv célját és általános rendszerét kell vizsgálni. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdése szerint a “project” nem más, mint “építési munkálatok vagy már létesítmények illetve rendszerek végrehajtása” és “más beavatkozás a természeti környezetbe és tájképbe, beleértve az ásványi források kitermelését”. Az irányelv 2. cikk (1) bekezdése szerint megcélozza azokat a “projekteket, amelyeknek valószínű a környezetre gyakorolt jelentős hatása egyebek között azok természeténél, méreténél és elhelyezésénél fogva.” A 3. cikk leírja, hogy a környezeti hatásvizsgálat arra szolgál, hogy azonosítsa, leírja és felmérje a project közvetlen vagy közvetett

[288] KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Thomson, Sweet & Maxwell, 2003, 53. old.
[289] SOMSEN, Han: Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law, Common Market Law Review 40: 1413–1453, 2003., p. 1436.
[290] FODOR László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, Debreceni Konferenciák III, kiadja a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2005, 38. old.
[291] C-27/95. sz ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól az Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. kontra Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland közötti eljárásban, 1996. október 24. (E.C.R. 1996, page I-05403)

hatásait az emberre, a faunára és flórára, a talajra, a vízre, a levegőre, az éghajlatra és a tájképre, az anyagi javakra és a kulturális örökségre.
31. Az irányelv megfogalmazása arra utal, hogy széles hatálya és tág célja van. …
50. Mindazonáltal, noha az irányelv 4. cikk (2) bekezdése lehetőséget ad a tagállamokra a mérlegelésre atekintetben, hogy egyes olyan projekt-típusokat meghatározzanak, amelyek a hatásvizsgálat hatálya alá tartoznak, illetve létrehozzanak olyan kritériumokat vagy küszöbértékeket, amelyek erre alkalmazhatóak, a mérlegelés tényleges határait is meg lehet találni a 2. cikk (1) bekezdésében vázolt kötelezettségként, miszerint a projekteket, amelyek egyebek között azok természetüknél, méretüknél és elhelyezésüknél fogva valószínűleg a környezetre gyakorolt jelentős hatással bírnak, környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni."

Egy másik, ugyancsak környezeti hatásvizsgálati példában, egy autóút építése kapcsán az olasz regionális jogalkotók estek abba a hibába, hogy anélkül zártak ki projekteket a környezeti hatásvizsgálat köréből, hogy azok lényegi kérdéseinek megismerésére lehetőséget biztosítottak volna[292]. Az ECJ éppen ezért ez ügyben is aláhúzta: „44. Következésképpen, bármilyen módszert is válasszon a tagállam annak meghatározására, hogy egy projekt hatásvizsgálat köteles-e, legyen ez a döntés akár jogalkotási meghatározás kérdése vagy eseti vizsgálat következménye, ez a módszer nem áshatja alá az Irányelv céljainak érvényesülését, amelyik értelmében egy olyan projekt, amelynek valószínűsíthetően jelentős hatása van a környezetre az Irányelv értelmezésében, nem mentesülhet a hatásvizsgálati kötelezettség alól, hacsak az egyedi ügyben, megfelelő előzetes vizsgálat eredményeképpen olyannak tekinthető, mint amelynek nincs ilyen hatása. (WWF ügy, 45. bekezdés)"

A 'jelentős hatás' problémája ugyancsak elsőrendű fontosságú a természetvédelem körében, némileg más tartalommal, de alapvetően azonos gondolatmenetet követve. A Natura 2000 területekre vonatkozó elvárások egyik jelentős csomagja a védelemre érdemes területet érintő tervek, programok esetében azok vizsgálatát tartja szükségesnek, lehetőség szerint megakadályozandó a jelentős környezeti hatásokat, amelyek révén a terület rendeltetése veszélybe kerülhet. Jogsértő lehet az is, ha az irányelvi követelmények látszólagos teljesítése, átvétele mellett a fogalmak nem megfelelő megjelenítése a nemzeti jogban valójában az alkalmazás tényleges korlátozásával egyenértékű. Egy vonatkozó jogesetben[293] a program fogalmának a hatás jelentőségével összefüggő szűkítő értelmezésére számos példát hoz fel a Bizottság, éppen ezért a vonatkozó ítéletből is csak egyes elemeket ragadunk ki.

"39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.
40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel

[292] C-87/02. sz. ügy, EK Bizottsága kontra Olasz Köztársaság 2004. június 10.
[293] C‑98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 2006. január 10.

különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre ...”

A jognak tehát a kívánt cél, szabályozandó terület számára meg kell teremteni a feltételeket, az alkalmazás lehetőségét, amint pl. egy olyan viszonylag egyszerűnek tűnő, de mégis összetett példán keresztül láttuk, mint a ’jelentős hatás’ fogalma, amely egyebekben kicsiny, de fontos része pl. egy fenntarthatóságra irányuló döntéshozatali folyamatnak is. Mi is az alapvető következtetés? A ’jelentős hatás’ meghatározó fogalom, szerepel a mindennapi joggyakorlatban is. Mégis azt kell látnunk, hogy nincs ennek tényleges és pontos fogalma, és a fenti ítéletek alapján az ECJ (CJEU) sem kísérelte meg, hogy meghatározza azt, mi jelentős és mi nem. Amit az ítéletek mutatnak, az nem más, mint a szándék megléte vagy hiánya a kérdéses hatás jelentőségének feltárására. A jelentős hatás ugyanis ugyancsak mozgó fogalom, mint a fenntartható fejlődés. Térben és időben, tárgykörben és személyi összefüggésekben eltérően értékelhető. Ettől még kiemelkedően fontos jogi fogalom lesz, nem von le semmit értékéből az a tény, hogy nem pontosítom. Ha pontosítani lehetne, akkor nem ’jelentős hatást’ mondana a jogalkotó, hanem 500 métert, 3 kilogrammot, higanyt vagy kén-dioxidot.

A tanulság tehát egy kisebb, könnyen behatárolható hatókörű fogalom mindennapi alkalmazásából, hogy nem szükséges feltétlenül meghatározni egy fogalom tartalmát, elegendő, ha van elhatározás és ennek megfelelő jogi követelmény is rendelkezésre áll a változó fogalom adott helyzetre irányadó alkalmazásának kötelezettségére. **Jogi követelmény, hogy egy meghatározott irányban kell haladni, ami – legalábbis a közmegegyezés szerint – várhatóan eredményre vezet.**

Akár egy kisebb témával, akár a nagyobb, komplex fenntartható fejlődés fogalmával kapcsolatban, a feladat a jog számára is megfogalmazható[294]: „Amint elvonatkoztatunk az egyének természetes jogaitól, azt találjuk, hogy a jog saját preferenciáinkat tükrözi egy meghatározott időben. Azért alkotjuk a jogot, hogy meghatározott gazdasági feltételeket érjünk el vele, kezeljük a kockázatokat, kialakítsunk esztétikai szempontokat, megőrizzünk vagy helyreállítsunk természeti erőforrásokat, amelyeknek nincs saját joguk. … ezeknek a jogállam biztosít jogokat.” Akkor lehet-e és milyen értelemben, jogot alkotni a fenntarthatósággal kapcsolatban, amikor tehát a jogállamnak kellene fellépni a megfelelő jogrendszer, fogalmak, de különösen a garanciák kimunkálása ügyében?

Érdemes arra is gondolni – amint majd tesszük ezt a környezethez való jog kapcsán később -, hogy **egy ilyen koncepció jogi megfogalmazása milyen nehézségekbe ütközhet**, mennyire tér el vagy sem, a jog általános irányultságától: „Elsősorban, a fenntarthatóság közösségekről és közösségi jogokról szól, miközben a jog egyénekre és egyéni jogokra fókuszál. Másodsorban, a fenntarthatóság előnyöket próbál kovácsolni, míg a jog a kár megelőzésére és kezelésére gondol. Harmadsorban, a fenntarthatóság kívánságot fejez ki, a jog operacionális. Végezetül a fenntarthatóság olyan világban működik, amelyet a közösség választásai, döntései hoztak létre, a jog a megalkotott

[294] LONG, Jerrold A.: Realizing the abstraction: using today's law to reach tomorrow's sustainability, Idaho Law Review 2010, vol. 46, 349-350. old

keretek között működik."[295] Léteznek tehát **ellentétes vagy ellentmondásos szempontok**, amelyek rendkívül megnehezíthetik az amúgy is határozatlan jogi fogalomként hivatkozható fenntartható fejlődés 'lefordítását' valamilyen jogi nyelvre, mert erről szólna a fenntartható fejlődés joga.

Amikor megpróbáljuk a fenntarthatóság jogi kereteit kimunkálni - és ebben különösen támaszkodunk a környezetvédelem szabályaira, mint kiindulási pontra és a növekedéshez való jog mellett a másik meglévő, ugyanakkor a növekedéshez való joghoz képest sokkal jobban megfogható szabályozási területre - el kell fogadnunk a figyelmeztetést: „**A fenntartható fejlődés sokkal több, mint a 'környezet'**. Számos jelentős és egymással összefüggő kihívást jelent; meg kell őrizni az ökológia életfenntartó rendszereit; hosszú távon össze kell hangolni az ökológiai, társadalmi és gazdasági célokat; a természetes rendszerekbe való beavatkozás kapcsán elővigyázatossági szempontokat kell kialakítani; a politika és management számára részvételi modelleket kell kialakítani; és újszerű politikai eszközöket kell alkalmazni."[296] A fenntartható fejlődés több, mint a környezet, de ez a terület már viszonylag kiépült, jobban értelmezhető, illetve a fenti idézetből is látható, hogy mindenképpen a környezet kell legyen a középpontban.

A szerzők tovább folytatják a lehetőségek és követelmények feltárását: „A **fenntarthatóság jogi követelményeinek körvonalazása** esetén különböző megközelítéseket kell vizsgálni: A probléma megfogalmazására négy elemet különböztethetünk meg, amelyek a fenntarthatósági problémák kifejezett megjelenítésére szolgálnak:

- az intézmények hozzáigazítása a fenntarthatóságról szóló elvárásokhoz,
- szabályozási változások,
- jogi változások,
- a nemzetközi politika és jog, mint hajtóerők.

A kormányzás gondolata alatt három jellemzőt lehet kiemelni, mint a fenntarthatóság szervezeti lépéseit:

- a politika és gyakorlat integrálását,
- a szubszidiaritást,
- és a ciklikusságot / ismétlést. (reiteration)"[297]

Most pedig, miután a fenntarthatósági jog tartalmi kérdéseire is kitértünk, nézzük ismét egy kicsit, újra és újra visszatérő motívumként, **miként értelmezhető mindennek jogi mivolta**: „Nehéz manapság a fenntartható fejlődést, mint kötelező nemzetközi jogi elvet tekinteni hagyományos értelemben. ... Sokkal inkább mondhatjuk, hogy a fenntartható fejlődés a nemzetközi jogban két egymást kiegészítő megközelítés kombinációja. Először, úgy tekinthetjük, mint a nemzetközi jog kialakulóban lévő önálló területét … a nemzetközi jogi elvek és egyezmények olyan testét, amely megcélozza a gazdasági jog, nemzetközi környezetjog, nemzetközi szociális jog közötti összefüggéseket, olyan

[295] LONG, Jerrold A. Long: Realizing the abstraction: using today's law to reach tomorrow's sustainability, Idaho Law Review 2010, vol. 46, 352-353. old

[296] CONNOR, Robin and DOVERS, Stephen: Institutional Change for Sustainable Development, Edward Elgar Publishing, 2004, 203. old.

[297] CONNOR, Robin and DOVERS, Stephen: Institutional Change for Sustainable Development, Edward Elgar Publishing, 2004, 205. old.

fejlődést irányozva elő, amely tartós. Eljárási és tartalmi normák és eszközök, amelyek segítik e területek egyensúlyát és kibékítését, így alkotva a nemzetközi jog ezen területét és szerepet kapva a megvalósításban. Másodszor, a fenntartható fejlődés elképzelhető, mint egy, a többiekhez képest másféle szabályozás a saját jogán, olyan, amely elősegíti és elvárja a konfliktusban álló, a környezetvédelemre, társadalmi igazságosságra és gazdasági növekedésre vonatkozó jogszabályok egyensúlyát és kibékítését."[298] Mindez számomra azt mutatja, hogy egyre inkább **bonyolódik az a potenciális szabályozási terület**, amelyben mozogni próbálunk, határai elmosódnak, ha pedig **megpróbáljuk a lényeget megragadni, akkor ennek egyik lehetősége a környezetjogi szabályozás lehet**.

Ha a következőkben a fenntarthatóság/fenntartható fejlődés jogáról szóló számos más munkát tovább oldalakon keresztül citálnánk, akkor sem igazán jutnánk közelebb a kérdés megoldásához, hiszen már az eddigiekből is érzékelhető, hogy **többféle válasz adható arra a kérdésre, mennyire és milyen értelemben tekinthető mindez jogi követelménynek**. Nem is vindikálom magamnak azt a jogot, hogy erre a kérdésre én adjam meg a megfelelő választ, de véleményt az eddigiekre támaszkodva nem nehéz kialakítani.

A fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés fogalmi rendszere a kiindulási alap, amelyről ugyancsak azt állapíthattuk meg, hogy tartalma legalábbis rugalmasan alakul, ami nem annyira kritika, mint inkább előny, mindenesetre a kiindulási alap maga sem ad kellően fix pontot. Nem hiába hoztam fel példának a jelentős hatás fogalmát, mint egy ehhez képest szűk körű kérdést, amelynek tényleges tartalmát ugyancsak nem lehetett meghatározni, az eseti értelmezésre várt, és az ECJ (illetve ma már CJEU) ítélkezési gyakorlata sem azt kereste, mit is takar a fogalom, hanem azt, hogy törekedni kell ennek megfelelő felismerésére, más elvekkel – mint az elővigyázatosság – együtt történő értékelésére. Ha ennél közelebb lehetne kerülni a hatás jelentőségének megítéléséhez, akkor arra nézve kialakíthatnánk un. mértékrendelkezéseket[299] és pontos választ kaphatnánk.

Amint nem lehet egyes – talán egyszerűbb, legalábbis szűkebb hatókörű – jogi fogalmakra nézve pontos válaszokat adni, úgy **aligha lehet a fenntarthatóságra vonatkozóan egységes, egyértelmű tartalmat adni**. Utaltunk már arra – noha nem fejtettem ki -, hogy mennyire képes a fenntarthatóság devalválódni, amikor annyiféle szempontból hivatkoznak rá. Ennek egyik példája az OTP vonatkozó stratégiája, a fenntarthatóság címszó alatt: „Az OTP Csoport számára a felelős működés a stabil gazdálkodást, a felelős foglalkoztatást és a társadalomban való aktív szerepvállalást jelenti. Szolgáltatóként célunk a felelős és korrekt, ügyféligényekhez igazodó pénzügyi szolgáltatásnyújtás. Mindezek mellett felelősségünknek tartjuk, hogy etikusan járjunk el érintettjeinkkel és csökkentsük környezeti hatásainkat."[300] E nyilatkozat 'eklektikussága' – ügyfélkiszolgálástól a számomra teljesen oda nem illó környezeti hatásokig - aligha igényel bővebb magyarázatot vagy kommentálást. Mindenesetre, ha ennyi mindent érthetünk fenntarthatóság alatt, akkor könnyelműség lenne pontos jogi

[298] CORDONNIER SEGGER, Marie-Claire and KHAFLAN, Ashfaq: Sustainable Development Law - Principles, practices and prospects, Oxford Univ. Press 2004, 46-47. old.
[299] Erre nézve l. bővebben: BÁNDI Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat 2011, 139-142. old
[300] https://www.otpbank.hu/csr/hu/fenntarthatosag

jelentéstartalmat elvárni. Valóban, **a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés olyan szlogen, amit gyakran használnak, tényleges tartalom nélkül, tudván, hogy reálisan nem számonkérhető.**

Az európai környezetjogban is mindenesetre igyekeznek közelebb kerülni a koncepció megértéséhez[301]: „Lévén inkább a politikai cselekvés irányvonala mintsem normatív-jogi koncepció, a fenntartható fejlődés koncepcióját nem szabad alábecsülni. ... Az elv megjelenésén sokat javított Amszterdam, nevezetesen a szerződéses szövegen, annak alkotmányos helyén – különösen a védelem magas szintjével összekapcsolva -, illetve harmadikként az integráció elve jogi státusza révén..." Ez az értékelés sem a tartalmat kívánja megközelíteni, hanem a feltételeket, körülményeket értékeli, és ebből igyekszik arra következtetni, hogy most közelebb kerültünk a fenntarthatósághoz, avagy sem.

A fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés jogi tartalma ezért nem definiálható, legföljebb megközelíthető, akár korlátosan is. Ez pedig egyet jelent azzal, hogy sokkal inkább **cél, irányvonal, elvi szempont, amire 'törekedni kell'**[302], mintsem jogi követelmény. Természetesen lehet jogi következménye, mégha inkább a politikán keresztül érvényesül ez is – hiszen ha az a követelmény, hogy törekedni kell valamire, akkor ennek nem teljesítése akár jogkövetkezményekkel is járhat -, tehát akkor lehet szó bármilyen következményről, ha a politikának szándékában van valamit számon kérni. Jobbára azonban nincs ilyen szándék, mert a megfogalmazás ködössége elfedi a jog esetleges tisztábban érvényesíthető kötelezettségeit. Ha van is tehát jogi követelmény, az túlzottan általános szinten jelenik meg, tényleges érvényesülésre csak áttételesen számíthat, valamilyen közvetlenebb, megfoghatóbb célrendszer közbenjöttével.

Amennyiben tehát általános, átfogó, immanens jogi tartalmat szeretnénk a fenntartható fejlődésnek tulajdonítani, akkor valószínűleg jobban járunk, ha nincs ilyen igényünk. A **kérdéskör összetettsége** – fejlődés, szegénység, szociális biztonság, egészségügy, őslakosok, környezet, erőforrás, víz, stb. – **nem teszi lehetővé, hogy konzisztens rendszert állítsunk fel.** „A fenntartható fejlődés nem statikus koncepció ... változik az idővel (ratione temporis) Tartalma változik az érintettek szerint (ratione personae). Ugyancsak változik tárgyában (ratione materiae)." [303] Ehhez még magunk bizonyossággal hozzátehetjük a színhely, terület eltérését (ratione territorii), a fejlesztési szint szerinti eltérést. **Konstans tartalmi, terjedelmi változásról van tehát szó, ami valójában a fogalom differentia specifica-ja** – ha egyáltalában ilyet lehetne mondani.

Mindennek előrebocsátása után a fenntartható fejlődés jogi keretein belüli elvek, eszközök, intézmények különböző csoportosítása a következő tisztázásra váró kérdés,

[301] JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: European Environmental Law, After Lisbon, 4th Edition, Europa Law Publishing, 2012, 8-9. old.

[302] l. pl. 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről, Preambulum: "törekedve a Duna vize és a vízgyűjtőjén található vizek megóvására és állapotának tartós javítására különösen határvízi összefüggésben, továbbá a fenntartható vízgazdálkodásra, megfelelően tekintetbe véve a parti országoknak a víz használata terén megnyilvánuló érdekeit, hozzájárulva ugyanakkor a Fekete-tenger vízi környezetének védelméhez..."

[303] BARRAL. Virginie: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012, 382. old.

amelyre vonatkozóan a fenntarthatóság jogáról szóló fejezetben számos lehetőséget áttekintettünk, tervezeteket, ajánlásokat, amelyeket most újra érdemes felidézni. Előtte azonban jelen értekezést megalapozó személyes érintettségről szeretnék számot adni, hiszen jó tíz éve annak, hogy a fenntarthatóság útjainak keresése kapcsán leírtam az alábbiakat – amelyeket most teljes terjedelmében idézek, lévén a kérdéses tanulmány kifejezetten összegző jellegű[304] és így alkalmat ad arra, hogy amikor az eddig elmondottakkal kapcsolatos értékelést és véleményt szeretném az Olvasó elé tárni, legyen összehasonlítási alap is, lássuk, történt-e az elmúlt évtizedben akár a jogi irodalomban, akár jelen sorok szerzőjének álláspontjában lényegi változás:

A fenntarthatóság lehetséges jogi keretei

A fenntartható fejlődés gondolata az ENSZ „Közös jövőnk” jelentés (1987) óta eltelt 15 évben csak nagyon lassan kerül közelebb a megvalósításhoz. Elégséges csupán a Hatodik Akcióprogram[305] indító mondataira utalni, amelyek lényegében azt az üzenetet közvetítik, hogy ideje már valóban tenni is a fenntarthatóság érdekében. A jogi keretek felvázolásához a fenntartható fejlődés olyan értelmezését vesszük alapul, amelyet a Környezetvédelmi Lexikon is tartalmaz[306]: „A fenntartható fejlődés elérésének alapvető szükséglete a gazdaság, társadalom és környezet minden ügyének egy rendszerben történő kezelése.” A rendszerszemléletet és az együtt kezelést kell tehát számon kérni a környezetjog szemléletében és gyakorlatában is. A jogi keretek alakítása ennek megfelelően a következő elemek egymásra épülő rendszerét kell jelentse:

- a szabályozás belső integrációja, tehát az egyes környezeti elemekre, környezeti hatásokra vonatkozó szabályozás rendszerének kialakítása;
- a szabályozás külső integrációja, tehát a nem környezeti érdekekre irányuló és a környezeti érdekeket érvényesítő szabályozás egységes kezelése;
- a belső és külső integráció együttese egy sajátosan jogi megnyilvánulása: a jogintézmények egységes rendszerének biztosítása;
- az együttműködés követelményének érvényesítése, ezen belül kiemelten a társadalmi részvétel garanciái.

A jogszabályok, jogintézménye önmagukban nem alakítják a fenntarthatóságot, hanem a címben is jelzettek szerint annak kereteit biztosítják, tehát eszköz szerepük van. A gazdaság környezetbaráttá válásának hosszú folyamatában pl. az adórendszer jövedelmet csökkentő és növelő elemeinek beiktatásával hozzásegíthet a kívánt cél eléréséhez, de önmagában a szabályozás ilyetén alakulása csak nagyon hosszú távon járul hozzá a gazdaság fenntarthatóbbá válásához. A szankciók következetes és a szennyező fizet elvének is megfelelő, tehát valóban anyagi terhet is jelentő, alkalmazása nyilvánvalóan közelebb viszi a környezetet szennyezőket a környezeti érdekek tiszteletéhez, de önmagában nem idéz elő alapvető változásokat. Az egyes eszközök összessége, a már említettek szerinti rendszer-szemlélete azonban valóban használható eredményre vezethet.

1. A szabályozás belső integrációja sok év után megvalósulni látszik, elsősorban az EU csatlakozás által meghatározott igényeknek megfelelően, amelyek révén egyrészről szinte minden szabályozási területen jelentős előrelépés történt, illetve megjelentek az integrációs

[304] BÁNDI Gyula: A fenntarthatóság lehetséges jogi keretei in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, szerk. PÁLVÖLGYI Tamás, NEMES Csaba, TAMÁS Zsuzsanna, Tertia 2002, 208-212

[305] (COM (2001) 31 final) Az Európai Közösség Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja ’Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk'

[306] LEXIKON: Környezet- és Természetvédelmi Lexikon, Bp. Akadémia 2002, 344. oldal

jellegű jogszabályok is.

A belső integráció első vetülete, tehát a szabályozási területek lefedettsége kettős természetű: egyrészt jelenti a mind nagyobb számú környezeti elemre és hatásra kiterjedő szabályozás kialakulását – gondolhatunk itt pl. a felszín alatti vizek védelmére, az ipari baleseti kockázatok szabályozására vagy a termékek zajvédelmi követelményeire -; másrészt jelenti mindezek egyre inkább közelítő szintű rendezettségét – tekintettel arra, hogy a környezetjogi szabályozás megújulása jobbára az elmúlt két-három évre tehető, a követelmények szintjében és módszerében nem érzékelhetőek olyan nagy különbségek mint azelőtt.

A belső integráció második vetülete, tehát az integrációs jellegű szabályok megjelenése, már a környezeti hatásvizsgálati szabályozás hazai bevezetésével elkezdődött[307], de legjobban az egységes környezethasználati engedélyre[308] vonatkozó rendelet közelíti az integráció megfelelő rendszerét. A teljes integrációt távlatilag még az egységes környezethasználati engedély sem képes megvalósítani, hiszen elsősorban azon környezeti elemekre és hatásokra terjed ki az integráció, amelyekre vonatkozó engedélyezés a környezetvédelmi hatóság hatáskörében van, márpedig ezeken a hatáskörökön kívül számos más környezetügyi terület létezik.

A belső integráció mindkét értelmezésével szorosan összefügg a legjobb rendelkezésre álló technika[309] hazai megjelenése is, hiszen e sajátos szabályozási módszertani megközelítés az egyes környezeti hatásokat együttesen szemléli és az azokkal kapcsolatos követelményeket a reális társadalmi-gazdasági-műszaki feltételrendszerhez igazítja. A BAT jellegű követelmények egyre inkább a jogi feltételek alapjai között jelennek meg, gyakorlatilag minden szabályozási területen, komoly kihívást jelentve a környezetvédelmi joggyakorlat számára, amelyik az előre meghatározott, szinte változtathatatlan követelmények alkalmazásához szokott, ellentétben a gyakorlatilag egyéni megközelítést igénylő elérhető legjobb technikával.

2. A szabályozás külső integrációja a belső integrációhoz képest sokkal nagyobb nehézséget jelent, hiszen a gazdaság és társadalom értékrendje átformálásához kellene jogi feltételeket biztosítani, ami legfeljebb közvetett módon lehetséges. A környezeti érdekek egyenrangúságát kell megteremteni tehát oly módon, hogy az biztosítsa az egységes kezelést is. A jog eszközei valóban a formát jelentik, de ez önmagában is számos nehézség áthidalását jelenti. Több, egymással összefüggő területen kell változást elérni, melyek közül itt csak néhányat említek:

- a gazdasági ösztönző-és szabályozórendszerbe környezeti szempontokat kell beépíteni;
- át kell gondolni a sajátosan környezetvédelmi tartalmú gazdasági eszközök életképességét és ehhez megformálni azok rendszerét;
- a gazdaságra közvetve ható környezetjogi eszközöket is árnyaltabban kell kialakítani.

Az első, tehát valóban a rendszeren belüli megközelítésnek felel meg a bevezetőben már említettek szerint az adórendszer környezetbarát elemeinek kialakítása – ösztönző megoldások, kedvezmények, illetve ugyancsak az adóterhek növelése. Az ösztönzés pl. a kevesebb energiát felhasználó gazdasági tevékenységek esetében, az adóterhek növelése a több szennyezést kibocsátó műveletek esetében. Tekintettel arra, hogy ha egységesként kezeljük a rendszert, akkor nem csupán a környezeti érdekek jelentik az adórendszert alakító tényezőket, a nehézségek elsősorban a különböző szempontok összehangolása táján mutatkoznak.

A sajátosan környezetvédelmi tartalmú gazdasági eszközök – melyek között a legismertebb ma a termékdíj – esetében az igényel alapos megfontolást, és ennek egyben jogi megjelenítését is,

[307] Akkori szabályozása a 20/2001. (II. 14.) Korm. rendeletben, első átfogó rendezésére 1993-ban került sor.
[308] Az engedélyt a 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet vezette be a magyar jogba
[309] Best Available Technics (BAT)

hogy azokat egyben integrált módon kell alkalmazni. Így a termékdíj, ami egy költségvetési keretbe folyik be és onnan újraelosztásra kerül, nem felel meg igazán a szennyező fizet elv követelményének, de az integrációnak sem. Ugyanazon probléma kezelésére jobban alkalmas a betétdíj, amely főként a termelők és forgalmazók felelősségét emeli ki, igaz ugyan, hogy nem is teremt bevételi forrást olyan általános környezetvédelmi célokra, mint az oktatás támogatása.

A gazdaságra közvetve ható eszközök között a legújabb hulladéktörvény[310] és annak végrehajtási szabályai említhetőek, amelyek a biztosíték, illetve kötelező biztosítás meglétét az engedélyezési feltételek között sorolják fel. Ugyanakkor a vonatkozó intézmények jogi kereteit az elmúlt két évben még nem sikerült megteremteni. Akár a biztosíték, akár a biztosítás intézményét tekintjük, mindkettő az esetleges károsodás esetére szóló garancia mellett egyben arra is alkalmas, hogy válogasson a hulladékkezelők között, nem téve lehetővé mindenki számára ezen tevékenységek folytatását. Így nem csupán környezetvédelmi, hanem pl. a versenyt korlátozó szerepre is kell készülni.

A külső integráció rendszerként kezelése során mind a három fent említett – és itt még fel nem sorolt egyéb – vonatkozást egyaránt figyelembe kell venni a jogi keretek megrajzolásakor is.

3. A jogintézmények egységes és teljes rendszere, akárcsak a belső és külső integráció, két értelemben is vizsgálható. A környezetjog intézményeinek önmagukban is olyan rendszert kell alkotniuk, ahol az egyes elemek egymásra épülnek, egymásra tekintettel alakítandók, illetve ugyanezt kell elmondani a nem sajátosan környezetjogi és a kifejezetten környezetjogi intézmények kapcsolatáról. Mindkét esetben akkor szolgálja a jogrendszer a fenntarthatóságot, ha a környezetre hatással bíró magatartások, tevékenységek egészét átfogja – mintegy az életciklus-elemzésnek megfelelő rendszert alakít ki. A jogintézmények tehát az elővigyázatosságtól a felelősség lehetőségéig, illetve az utólagos figyelemmel kísérés követelményéig terjedő ívben fogják át a kérdéses tevékenységeket.

E rendszeren belül kell megjeleníteni különösen a már említettek szerint az elővigyázatosság és megelőzés jogintézményeit, melyek nélkül nem létezhet fenntarthatóság. Különösen igaz ez pl. az engedélyezés, bejelentés, nyilvántartásba vétel jogi eszközeire, amelyek különböző intenzitással, különböző mértékben beavatkozva szolgálják ugyanazt a célt – a környezeti veszélyhelyzetek és ártalmak bekövetkezésének lehetséges elkerülését, de legalább mértékük csökkentését. Természetesen az elővigyázatosság felé mutató jogintézmények között szerepelnek a különböző gazdasági eszközök is, amelyek, ha jól formáltak, lehetőséget adnak a gazdasági tervezésre, a gazdasági hatékonyság előzetes felmérésére is. Valójában mindez – és további, itt külön ki nem emelt eszközök - jelentheti a környezetjog alfáját, hiszen minden további lépés, így a közvetlen beavatkozás egy szennyező folyamatba vagy a felelősség szigora már feltételezi legalább a közvetlen veszélyhelyzet bekövetkezését.

A jogintézményi rend azon vonatkozásáról sem feledkezhetünk meg, hogy távolról sem elégséges a környezetjog sajátos intézményeinek – hatásvizsgálat, felülvizsgálat, stb. - kialakítása, a hagyományosnak mondható jogi eszközök környezetvédelmi vetületeit is fejleszteni kell. A kártérítési felelősség hazai alapja a környezeti értékek védelme terén az un. objektív, felróhatóság nélküli felelősség, de ennek tényleges alkalmazása olyan segédeszközök rendszerbe állítását is igényli, mint amilyeneket a környezetvédelmi törvény adott[311].

4. Utolsónak maradt az együttműködés jogi kereteinek megteremtése. Ha a Lexikon címszavát

[310] Ez akkor a 2000. évi XLIII. törvény volt, azóta megjelent az új hulladéktörvény, ami ezt felváltotta: 2012. évi CLXXXV. törvény

[311] Gondolhatunk itt az ingatlantulajdonos felelősségének vélelmezésére, amelynek keretében mindaddig az üzemeltetővel egyetemlegesen felel a kárért, amíg nem tudja e felelősség ellenkezőjét bizonyítani.

vettük eddig is alapul, akkor egyértelmű, hogy a környezet, gazdaság, társadalom ügyeinek egy rendszerben történő kezelése ennek olyan jogi és eljárási kereteit is megköveteli, ahol a három érdek – sőt az állam érdekeit akár negyedikként emelhetjük ki - képviselőinek érdekérvényesítő törekvéseit egy mederbe csatornázhatjuk. A jog szerepe itt sem nélkülözhető, hiszen nem elég a szándék, arra is szükség van, hogy az egyeztetés milyen rendben történjen, kinek milyen jogai vannak, illetve mi lehet egy megállapodás következménye. A bevezetőben a társadalmi részvételt emeltem ki az együttműködés más területei közül. A fenti három, illetve négy érdek érvényesítése során akkor jelenhet meg az igazi esélyegyenlőség, ha a társadalom tagjai vagy a társadalmat képviselők számára kiemelten biztosítok részvételi jogosítványokat[312], ezzel egyenlítve ki azt az egyensúlytalanságot, hogy pl. az állam jogosult szabályokat alkotni és azt betartatni, a gazdaság szereplőinek anyagi okok miatt nagyobb az érdekérvényesítő potenciálja, stb.

Azt is mondhatjuk tehát, hogy az együttműködés jogi kereteivel a fenntarthatóság érvényesítésének sajátos eljárási rendjét alakítjuk ki, hiszen hosszabb távon mindenképpen az érintettek együttműködésen alapuló önszabályozása hozhatja meg a kívánt eredményt.

Mennyiben történt változás e téren, illetve volt-e egyáltalában olyan gyökeres értelmezési eltérés, amely alapvetően más irányt adna a jelenlegi munkának? Tegyük hozzá, hogy akkor is, most is, a **vizsgálódás központi kérdése a környezetvédelem körül mozog, noha a fenntartható fejlődés messze nem csak ezt jelenti**. Számomra kedves, mert világos a már hivatkozott Virginia Barral-féle ’képlet’, amelyen belül a nemzedékek közötti méltányossághoz a környezetvédelmet, a nemzedékeken belül méltányossághoz a fejlődésre vonatkozó szabályozást helyettesíti be a szerző

Fenntartható fejlődés = (nemzedékek közötti méltányosság + nemzedéken belüli méltányosság) x integráció

Másik, alapjaiban hasonló nézet szerint[313]: „A fenntartható fejlődés négy elemét azonosítja az irodalom: környezeti integráció, generációk közötti méltányosság, generáción belül méltányosság és fenntartható használat.” Az első három tehát valójában azonos az előző ’képlettel’, a negyedik tautológiának tűnik.

A fenntarthatósági jogra vonatkozóan más, ugyancsak hivatkozott szerzők (Cordonnier-Segger és Khaflan) munkájukban[314] külön fejezetben vizsgálják a nemzetközi jogi dokumentumokban is már meghivatkozott következő elvek érvényesülését, felsorolva és bemutatva az elveket, illetve esetenként azok részkérdéseit:

- az integráció elve, valamint a társadalmi, gazdasági és környezeti célok összefüggésének elve;
- az állam kötelezettsége, hogy a természeti erőforrásokat fenntarthatóan használja, és ez egyben a szuverenitás korlátozását is jelenti;
- az emberiség közös örökségének elve;

[312] Ezt teszi pl. a már hazánkban is törvényként megjelent Aarhus-i Egyezmény - 2001. évi LXXXI. törvény, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

[313] DURÁN, Gracia Marin and MORGERA, Elisa: Environmental Integration in the EU’s External Relations, Hart Publishing, 2012, 41-41. old.

[314] CORDONNIER SEGGER, Marie-Claire and KHAFLAN, Ashfaq: Sustainable Development Law - Principles, practices and prospects, Oxford Univ. Press 2004, 103-166. oldal között

- a méltányosság és a szegénység leküzdése;
- a közös, de megkülönböztetett felelősség elve;
- az elővigyázatosság elve;
- a társadalmi részvétel, ezen belül az információhoz és az igazságszolgáltatáshoz való jog;
- a jó kormányzás elve.

Az ENSZ 1995-ös Szakértői Jelentésének mondandója összegzésként fogalmaztuk meg és idézzük fel újra azt a rendszert, amelynek

- egyes elemei valóban erőteljesebb, közvetlen összefüggést mutatnak a fenntartható fejlődés sajátos jogi elveivel, illetve intézményeivel[315], különösen a környezetvédelemmel;
- más elemei legalábbis közvetett módon összekapcsolhatók a fenntarthatósággal, mégha annál általánosabb megközelítést is jelentenek[316], és a fejlődés gondolata köré csoportosíthatók;
- harmadrészt fellelhetünk a listában olyan elemeket, amelyek vizsgálódásunk szempontjából elég kevéssé mutatnak ki bármilyen sajátosságot, tehát amelyek jobbára 'töltelékként' szolgálnak, mintegy annak igazolására, hogy a fenntartható fejlődés milyen széles körben kapcsolódik össze más területekkel[317];:
- végül következik a sehová igazán be nem sorolható, mégis külön helyet érdemlő szegénység felszámolása kérdése.

Ehhez járultak az ILA Új-Delhi elvei[318], és természetesen más, az adott fejezetben tárgyalt elvek és intézmények listái, amelyekre most nem térünk vissza.

Ha pedig **a fenntarthatósággal kapcsolatos jogi követelményeket alkotmányjogi szemmel nézzük**, egy kicsit másként, de sok tekintetben hasonló következtetésekre juthatunk, hiszen a következő idézet sem a tartalmat, hanem az eljárást és az érvényesítés kereteinek kijelölését szorgalmazza: „A legtágabb értelemben vett fenntarthatóság tehát a fejlődésnek olyan formáját jelenti, amely kiemelt figyelmet fordít a negatív következmények elkerülésére, tudatos és hosszú távú gondolkodásmódra, valamint az emberek életminőségére gyakorolt pozitív hatásra.

[315] Ide soroltuk a vonatkozó fejezetben az alábbiakat: - megelőzés, - elővigyázatosság, ehhez kapcsolódva az integráció, - az egészséges környezethez való jog, amely kiegészül - a méltányosság elvével (generációk közötti méltányosság), - az emberiséget közösen foglalkoztató kérdések értelmezése, valamint - az emberiség közös öröksége, - a társadalmi részvétel, - a környezeti hatásvizsgálat, - előzetes tájékoztatáson alapuló beleegyezés.)

[316] Itt tettünk említést a következőkről: - a fejlődéshez való jog, - a természeti erőforrások feletti szuverenitás, illetve az a felelősség, hogy ne okozzunk kárt más állam környezetében vagy azon környezetben, amely nem áll egyetlen állam joghatósága alatt sem, ami nagyban-egészében együtt értelmezendő, - a természeti erőforrások fenntartható használata, - a határon átnyúló természeti erőforrások méltányos és ésszerű használata, - a közös, de megkülönböztetett felelősség, illetve - a fejlődő országok sajátos kezelése.

[317] Ezek voltak: - az együttműködés a határokon túl, - a szomszédos és várhatóan érintett országok tájékoztatása és a velük való konzultáció, - a vitarendezés békés útjai, - a nemzetközi felelősségvállalás nemzeti szintű végrehajtása, - a nemzetközi kötelezettségvállalások teljesítésének ellenőrzése.

[318] Emlékeztetőül: - az emberiség közös gondjai, - a kétféle generációs méltányosság, - a közös, de differenciált kötelezettségek, - az elővigyázatosság elve, - a társadalmi részvétel, - a jó kormányzás, - az integráció és kölcsönös összefüggés, - a környezeti hatásvizsgálat.

Amikor tehát a fenntarthatóság és a jogállamiság – mint értéktényezők – összekapcsolásáról van szó, nagy valószínűség szerint legalább három alapkövetelményből kell kiindulni:

- a döntéshozatalban való hatékony állampolgári részvételt biztosításáról (demokrácia),
- a rendszerek alkalmazkodó képességétől és rugalmasságától, valamint
- a stabilitás és kiszámíthatóság követelményéből."[319]

A kép, amit a jogirodalom és a nemzetközi dokumentumok adnak, mindenesetre sok tekintetben hasonlít, abban is, hogy vannak a környezetvédelemhez közvetlenebbül kapcsolódó, illetve léteznek a fejlődéshez közvetlenebbül kapcsolódó elemek, tehát a 'képlet' egyszerűsített rendszere alkalmazható. Az is világosan érzékelhető, mi minden fér bele a fenntartható fejlődés rendszerébe, vagy legalábbis mi minden összekapcsolható azzal. Erre nézve számos variációt áttekintettünk és számos forrásra alapoztunk.

Ha a környezetjog fejlődését és jelen helyzetét párhuzamként kezeljük – és ezzel véleményem szerint nem követünk el nagy hibát -, akkor ennek jó példája, ahogy egy amerikai szerző az USA jelenlegi környezetjogi helyzetét láttatja, mert véleménye jól mutat rá a jelenlegi legfontosabb irányokra, akár a fenntarthatóság joga tekintetében is. A kérdéses szerző szerint a környezetjogi szabályozás az USA-ban a negyedik generációhoz jutott el. „A környezetjog feltörekvő új generációját az integrációs fejlődés és a többféle eszközrendszert (multimodal) alkalmazó módszer jellemzi. A környezetjogban az eszközrendszer többfélesége a módszerek és eszközök sokféleségét jelenti. A környezeti problémákra adott válaszlehetőségekben nem lehetséges egy uralkodó megoldást találni. ... A multimodalitásnak legalább három különböző útja van. Jelentheti a környezetpolitikai eszközök különböző kategóriáinak alkalmazását, mint a közvetlen beavatkozás eszközei, felelősség a jogellenes magatartásért, közoktatás vagy gazdasági ösztönzés. A multimodalitás jelenti, hogy az eszközöket együttesen alkalmazzuk... Végezetül az intézmények, szervezetek, csoportok, hatóságok sokszínűségére is értelmezhető."[320]

Ugyanez a szerző plasztikus módon összegzi a környezetjogra jellemző problémákat, amelyek a fenntarthatóság jogi alapozására még fokozottabb mértékben igaznak tűnő jellemzők, éppen ezért indokolt felhívni ezekre is a figyelmet. Eszerint: "Az ökológiai erőket és folyamatokat, illetve a társadalmi erőket és folyamatokat **nyolc sajátosság** jellemzi, a komplex környezeti problémák kapcsán:

1. *Multiplicitás:* a viszonyok sokasága;
2. *Diverzitás:* a viszonyok sokfélesége;
3. *Kölcsönös hatások:* a viszonyok kölcsönös függése;
4. *Komplexitás:* az összefonódó viszonyok bonyolultsága;
5. *Többszintűség:* a viszonyok beágyazódottsága;
6. *Dinamizmus:* a viszonyok változó természete;
7. *Nemlinearitás:* a viszonyok folyamatosságának hiánya és ennek hatásai; és

[319] PETRÉTEI József: Fenntartható jogállam in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2005. 13. old.

[320] ARNOLD, Craig Anthony (Tony): Fourth-Generation Encironmental Law. Integrationist and Multimodal, William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 35, 2011, 793-794. old.

8. *Bizonytalanság:* a viszonyokkal kapcsolatos hiányos megértés és információ.

Ezek a sajátosságok jellemzik a komplex ökológiai rendszereket, társadalmi rendszereket, az ökológiai és társadalmi rendszerek kapcsolatát, amely megtöbbszörözi minden rendszer komplexitását."[321]

És akkor még csak érintettük a reziliencia által generált jogi lehetőségeket, amelyek az adaptivitást, rugalmasságot, együttműködést, stb. várják el, az adott fejezetben részletezettek szerint, amelynek a végén összegyűjtöttem azokat a jogi lehetőségeket, amelyek legjellemzőbbek lehetnek a reziliencia számára.[322] Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a rezilienciát nem a fenntarthatósággal konkuráló, hanem azt segítő megközelítésnek tekintettem, amelynek sajátos eszközrendszerét a fenntartható fejlődés érdekében kell fejleszteni.

A jogi válaszok tehát rendkívül sokrétűek lehetnek, attól is függően, vajon milyen tartalmat adunk a fenntarthatóságnak és/vagy fenntartható fejlődésnek, hogy általános jogi vonatkozásait, nemzetközi vonatkozásait, környezeti vagy fejlődési vonulatait emeljük-e ki, elfogadjuk-e pl. a szegénység felszámolásához kapcsolódó érveket, avagy elfogadjuk azt a nézetet, amely szerint: „Világosan és egyértelműen ki kell mondani tehát, hogy nincs értelme a környezetszennyezés problémáját általában összekapcsolni a jövedelem-megoszlás és a szegénység kérdéseivel."[323] A reziliencia pedig mindehhez hangsúlybeli kiemelésekkel járul hozzá. Ha tehát mindezekből a jogintézményekből, jogi eszközből, netán alapelvi követelményből válogatni és rendszerezni próbálunk, a leghelyesebbnek az tűnik, ha azokat az elemeket emeljük ki a hivatkozott variációkból, amelyek a fenntarthatóság – illetve ehhez szorosan kötődően az azt megvalósítani próbáló, azt segítő reziliencia – számára közvetlenül értelmezhetők (tehát pl. a vitarendezés békés útjainak eszköz-csomagja vitán felül állóan nélkülözhetetlen, de nem mutat kifejezett sajátosságokat), de ugyanakkor nem is kifejezetten nemzetközi jogi vonatkozásúak (mint az erőforrások feletti szuverenitás és egyben felelősség, vagy a közös, de megkülönböztetett felelősség).

Melyek azok az elemek, amelyek a legminimalistább fenntartható fejlődésre irányuló rendszerben is megtalálhatók, és így a legbensőbb lényeghez tartozhatnak?

---

[321] ARNOLD, Craig Anthony (Tony): Fourth-Generation Encironmental Law. Integrationist and Multimodal, William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 35, 2011, 798. old

[322] A fentiekhez hasonlóan, ismét emlékeztetőül csupán, és annak érdekében, hogy valamennyi lehetőség együtt álljon előttünk, idézvén a fejezetből:

- az elvek vagy elvi szintű intézmények között: - az integráció, - a szubszidiaritás, - elővigyázatosság, - együttműködés, - tervszerűség, - társadalmi részvétel (amit magam elvi szintű rendszerkövetelményként kezelek);
- az államszervezési kérdések között: - a decentralizáció, illetve általában az önkormányzatiság, - a konzultáció, ezen belül a szakmai-tudományos konzultáció, - a transzparenica, - a társulási lehetőségek, - a kooperáció más formái, - a civil szféra rendszereinek diverzitása;
- a jogintézmények közül: - a hatásvizsgálatok variációi, - kockázatelemzés, - általában a megfelelő mérlegelés, - kooperativ eszközök (mint pl. szerződéses kapcsolatok), - ösztönzési (nem csak gazdasági körben) rendszerek, - ellenőrzés – monitoring –visszacsatolás, - kiterjedt döntésfelülvizsgálat, folyamatos kiigazítás (nem elsősorban jogorvoslati célból), - és további részletek nélkül a komplex, minél több lábon álló rendszerek.

[323] BARTUS Gábor: Lehetséges-e konzervatív környezetpolitika?, Közjó és Kapitalizmus Intézet Műhelytanulmány, No. 2., 2008. februar 28., 6. old.,
http://kozjoeskapitalizmus.hu/files/MT02.Bartus_Vane_konzervativ_kornyezetpolitika.pdf

- a **jövő generációk védelme**, vagy más néven a generációk közötti méltányosság, amelynek azonban az eddigi tapasztalatok szerint nem lévén saját rendszere, így amit kiegészíthetünk az emberi jogokkal, vagy inkább lefordíthatnunk az emberi jogok nyelvére, ezen belül is különösen a **környezethez való jog** értelmezésével összefüggésbe hozva - lévén több vonatkozó dokumentumban amúgy is megjelenik;
- a **társadalmi részvétel** is ebbe a körbe tartozik, minden – esetenként külön is megjelölt – elemével egyetemben (információs jog, részvételi jog, igazságszolgáltatási jog), magába foglalva a környezeti demokrácia, igazságosság eszméjét, illetve lehetőséget teremtve egyben a generációkon belül méltányosság érvényesítésére is;
- az **együttműködés,** a kooperatív eszközök kiemelt helyen szerepelnek, akár nemzetközi, akár intézmények vagy érdekcsoportok közötti együttműködésről van szó – és egyben még a társadalmi részvétel számára is lényegi kiegészítésként jelennek meg;
- az **integráció**, mint ami összefogja, vagy intézményesíti a fenntarthatóságot, illetve egyszerűsítettebb értelmezésben kiadja a fenntarthatóság jelenlegi tartalmának jelentős részét;
- az **elővigyázatosság**, amely értelemszerűen a megelőzést, kockázatelemzést is felöleli, sőt jelentős etikai háttérrel, a magatartásokért való kiterjesztett felelősség gondolatával is összefüggésbe hozható, valamint
- ide sorolandó a **szubszidiaritás** is, amely a reziliens megoldások számára különösen fontos előfeltétel, felölelve nem csak a feladatok és kapcsolódó hatáskörök megfelelő és hatékony megosztását, hanem a különböző szervezeti rendszerek – állam és vele együtt önkormányzatok, társadalmi csoportok, gazdasági vállalkozások, egyházak, kisközösségek, stb. – bevonását.

Mindezeket a maguk teljességében nem vizsgálom a következőkben, hanem egy gyakorlati megoldás alapján szelektálok, és ez nem más, mint az, hogy Jean Monnet Centre of Excellence keretében a társadalmi részvétel és ezzel összefüggésben az együttműködés keretében folyik egy kutatási program, amelynek eredményeit, lévén egy még be nem fejezett projektről szó, egy későbbi, külön kötetben jelentetjük meg, tehát így mostani válogatásomban – a címben sem ígértem mást, mint ’egyes jogi szempontokat’ – a fennmaradó négy kérdéskörből szemezgetek. A megmaradó területek természetesen szintén megérdemelnének egy-egy kötetet önmagukban, amint ilyenek már készültek is és folyamatosan jelennek is meg, de alább inkább az alapstruktúrákra koncentrálok.

B. A fenntarthatóság és jog egyes területei

I. KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG

1. Elvi alapozás

Az emberi jogok intézménye, megjelenése kezdeteitől fogva, arra igyekezett választ találni, melyek azok a gondok, problémák, nehézségek, amelyek az embereket egyénként és társadalomként foglalkoztatják, amelyek megoldásához tehát meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyeket az egyes állam, majd az államok közössége biztosíthat. Ugyanakkor természetesen a jogot biztosítani próbáló fél – állam, nemzetközi közösség – érdekei sem maradnak figyelmen kívül. „**Az emberi jogok egyképpen gyökereznek a természetjogban vagy erkölcsi értékekben és a pozitív jogban**. Az a tény, hogy nem minden erkölcsi alapú jogot formáltak jogilag értelmezhető joggá, arra utal, hogy a társadalom már elhatározta, hogy melyik jogot tekint olyannak, amelyik csatlakozhat a jogrendszer szövetébe, és amely kapcsán a joggal rendelkezők számára a védelem megfelelő szintjét és autonómiáját biztosítják, arra is figyelemmel, hogy az így kiválasztott terheket olyannak tekintik, mint ami sürgős és fontos."[324]

Az alapjogok általános elemzése kapcsán könyvében Sári János maga is a természetjogi gondolkodást teszi egyik alapvető kiindulási pontnak, ezen belül is kiemelten foglalkozik Aquinói Szent Tamás gondolataival, amelyek az emberi magatartásra és az ezt meghatározó isteni észre alapozódnak.[325] Ilyen elvi, természetjogi alapokat a környezettel kapcsolatban is bőséggel találhatunk, különösen a környezetvédelem morális alapjait vizsgálva, amint ezt tettük az előzőekben, amikor a fenntarthatóság etikai – különösen a katolikus egyházra alapozott – szempontjait tekintettük át, ahol egyre többször és egyre határozottabban jelent meg az emberi jogok, illetve legalább ilyen mértékben az emberi kötelezettségek iránti igény.

Frivaldszky szavait e témára interpretálva: „a természetjog legfontosabb tartalmi jellemzője azon **objektív természetes rend**, ami objektív helyességet tartalmaz, s amely alapján valakinek valami, mint jogos rész jár. A pozitív jog akkor rendelkezik kötelező erővel, ha ezen természetes jogrendnek megfelelve ezt kifejezi és ezt bontja ki."[326] Az erkölcs alapoknál már említettük, hogy **a közjóba a fenntarthatóság és egyben az emberi jogok is beleértendőek**, de a természetjog által adott objektív helyesség emberi jog beágyazódásának lesz egy komoly korlátja, ugyancsak a természetjogban: „A jog lényege szerint a személyközi relációk dimenziójához kötött ... struktúrájánál fogva

[324] HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 43. old.
[325] SÁRI János: Alapjogok, Alkotmánytan II., 2. átdolgozott kiadás, OSIRIS, Budapest, 2003.,13. old.
[326] FRIVALDSZKY János: A jogfilozófai alapvető kérdései és elemei, Szent István Társulat, 2011. 191. old.

interperszonális viszony"[327], ami egyben felveti azt a következőkben vizsgálatra váró kérdést, hogy akkor miként értelmezendő a környezethez való jog ebben a relációban?

Más szerzőknél, is, akik – mint ez a későbbiekben világossá válik – pragmatikusan, a joggyakorlatban történő megvalósíthatóság szempontjából gondolnak a környezethez való jogra, a természetjogi alapok óhatatlanul felmerülnek. „Utalni kell a természetjogra, más szóval a racionális, mindentől független feltételre. … Utalni kell a kötelezettségekre és az emberi jogok természetjogi alapjaira, mint amelyekre Jacques Maritain is utalt … és ki kell ezt egészíteni azzal, hogy a jogok kinyilvánítása csupán az egyéni kötelezettségek kinyilvánításával együtt lehetséges…"[328]

A fentiek egyik folyománya, hogy **az erkölcsi alapokról továbbra sem lehet megfeledkezni**, sőt azok érzékelhetően egyre fontosabbakká válnak, azzal párhuzamosan, ahogy a szabályozás láthatóan elégtelennek bizonyul a jelenlegi és azonnali igények nyomasztó fölényével szemben. Ennek ellensúlyozása az erkölcsi elvárások kihívása. Nem csoda tehát, ha az erkölcsi megközelítés egyik meghatározó példájaként a Katolikus Egyház álláspontjára már eddig is figyelmet fordítottunk, márpedig az Egyház a Teremtés iránti felelősségre alapozva: „A környezetért való felelősségnek megfelelő módon kell jogilag kifejeződnie" és ugyanebben a pontban, az Egyház „a biztonságos és egészséges természeti környezethez való jog" gondolatát, mint realitást emeli ki.[329]

A környezethez való jog alapozó munkálatainak egy másik forrása a fenntartható fejlődés elvén/elvein belül talán legmarkánsabban és tartósan megjelenő követelmény, a **jövő generációk iránti elkötelezettség**, amelynek tényleges megvalósításához mindenképpen a környezethez való jogon keresztül vezet az út. Ha ugyanis elfogadjuk, hogy a jelen generációknak vannak környezeti jogai, akkor könnyebben biztosítunk ilyen jogokat a következő generációknak is – bár ennek tényleges megvalósítása számos kérdést vet fel, és számos további vita forrása. Mindenesetre úgy tűnik, hogy a két téma egyértelmű összefüggését aligha lehet megkérdőjelezni. Az Európa Tanács egy bizottsági véleményében is ez a kapcsolat magától értetődőként jelenik meg: „9. (A Parlamenti Közgyűlés … - a Szerző megjegyzése) Tudomással van arról, hogy a társadalom, mint egész és minden egyes tagja egészséges és élhető környezetet kell átadjon a jövő generációknak, a generációk közötti szolidaritás szellemében…"[330]

Mire is gondolhatunk a jövő generációkkal kapcsolatban a lehető legegyszerűbb és legtisztább módon? „A **nemzedékek közötti méltányosság** … ez az elv három alaptényező elfogadásán alapul: (1) az emberi élet a Föld természetes erőforrásainak rendszerén alakult ki és függ az ökológiai folyamatoktól, tehát elválaszthatatlan a

[327] FRIVALDSZKY János: A jogfilozófai alapvető kérdései és elemei, Szent István Társulat, 2011. 171. old.
[328] POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, The International Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 4, July 2010, 536. old.
[329] KOMPENDIUM: Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma, Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa, Szt. István Társulat, Bp. 2007, 468. pont, 236-237. old.
[330] Doc. 12003 Parliamentary Assembly, 11 September 2009, Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, Report Doc. 11729, Reference 3497 of 28 November 2008, Draft recommendation adopted unanimously by the committee on 4 September 2009

környezeti feltételektől; (2) az emberi lényeknek kivételes lehetőségük van arra, hogy megváltoztassák a környezetet, amelytől az élet függ; és (3) egyik generációnak sem lehet elsődleges igénye a Föld erőforrásaihoz, mert azokat nem az ember alkotta, hanem örökölte. Ezekre a tényekre alapozódik, hogy a **ma élő embereknek, mint a föld gondnokainak vagy vagyonkezelőinek** (trustee) sajátos felelősségük van annak integritása megőrzésére és az emberi faj túlélése nézve. … Ez a vagyonkezelői felelősség azt kívánja meg, hogy a vagyon lényegét fenntartsák, és olyan állapotban adják át, ami nem kedvezőtlenebb, mint amikor átvették." [331] A vagyon ebben az esetben az a nemzeti vagyon (örökség), amit a hazai Alaptörvény, illetve még inkább az a **közös örökség**, amelyet a kortárs nemzetközi jogi irodalom tűz zászlajára.

Edith Brown Weiss volt a jövő generációk gondolata meghatározó kezdeményezője, tehát nézzünk egy kicsit az ő vonatkozó írásaiba[332] is: „Az alapvető koncepció szerint a Földről való gondoskodás és annak használata ügyében minden generáció partnerként jelenik meg. **Minden generáció kötelessége**, hogy legalább olyan jó állapotban adja át a Föld természeti és kulturális erőforrásait, amint azokat kapta. Ez a méltányosság három elvéhez vezet: lehetőségek, minőség és hozzáférés. Az első, az összehasonlítható lehetőségek kérdése azt jelenti, hogy őrizzük meg a természeti erőforrások alapjainak sokféleségét, hogy a jövő generációknak is legyen módjuk arra, hogy saját értékeiket kifejezhessék. A második elv, az összehasonlítható minőség, értelmében a generációk között biztosítani kell a környezet megfelelő minőségét, oly módon, hogy az összehasonítható lehetőségeket teremtsen. A harmadik elv, az összehasonlítható hozzáférés azt jelenti, hogy a Földhöz és annak forrásaihoz megkülönböztetéstől mentes hozzáférést kell biztosítani. Ezen elvek érvényesíthetik az egyensúly, rugalmasság, kulturális elfogadhatóság és egyértelműség kritériumait."

Lehetünk persze kissé szkeptikusak is a jövő generációk jogaival kapcsolatban, gyakorlati okokból: „… a földhasználati döntéseinek egyirányúak: létesíthetünk építményeket és lebonthatjuk őket. Amit nem tudunk megtenni, az hogy helyreállítjuk a nagyon bonyolult természetes rendszereket, amelyek a mi emberi beavatkozásunk előtt voltak, akármilyen okosak is vagyunk. Ami tehát kissé ironikusnak tűnik, az az elképzelés, hogy a következő generációk majd megköszönik, hogy nem alkalmaztunk megfelelő védelmi intézkedéseket, hogy megőrizzük az utolsó egyedi és helyreállíthatatlan elemét a természet nagyságának, hanem ehelyett a mi pótolható beton-fém-üveg szerkezeteinkkel helyettesítettük azokat."[333] Ugyanezt másként: „Tekintettel arra, hogy az **ember ökológia szempontból beágyazott**, a legjobb megközelítés, ha örökül hagyjuk a jövő generációkra a lehető legegészségesebb ökoszisztémát, és hagyjuk, hogy ők döntsék el, a környezet mely része jelent értéket a saját céljai szerint."[334]

A jövő generációk jogának, a nemzedékek közötti méltányosságnak nem jogi, hanem

[331] ANTON, Donald K. and SHELTON, Dinah L.: Environmental Protection and Human Rights, Cambridge University Press, 2011, 91-92. old

[332] BROWN WEISS, Edith: Climate change, intergenerational equity, and international law, Vermont Journal of Environmental Law, Vol 9, 2008, 616. old.

[333] OLMSTED James L.: Representing Nonconcurrent Generations: The Problem of Now, Environmental Law and Litigation, 2008, Vol. 23, 488-89. old

[334] WOODS, Kerri: Human Rights and Environmental Sustainability, Edward Elgar, 2010, 77. old.

inkább gazdasági, illetve racionalitáson alapuló kritikai értelmezését is érdemes felidézni, mert a jogi szabályozás számára is fontos üzenetet hordoz, illetve érzékletes példákkal jeleníti meg a probléma megfelelő megközelítésének nehézségeit[335]:

„A nemzedékek közötti igazságosság koncepciója bár elméletileg triviálisan vonzó, de csak óriási nehézségek leküzdésével operacionalizálható. Az egyenlő választási lehetőség tehát a generációk között sosem – legfeljebb véletlenszerűen – állhat fenn, bizonyos típusú gazdasági tevékenységek ellehetetlenülnek, mások viszont a helyükbe lépnek. Ezek aztán teljesen más természeti erőforrásokat igényelnek. Hiába gondolták volna, mondjuk 18. századi őseink a fenntarthatóság jegyében – ha ismerték volna a fogalmat – hogy gondosan megőrzik a zabtermelő kapacitásokat a közlekedés hosszú távú biztosíthatósága jegyében, ha ma már viszonylag kevés zabot használunk erre a célra. Ma az energiatermelés fenntarthatósága kapcsán az az állam a nyerő, aki sok szénhidrogén-készlettel rendelkezik, ötven év múlva pedig vélhetően az, ahol sokat süt a nap és erős, állandó szelek fújnak. A nemzedékek közötti egyenlőség, mint igazságosság elméletével mindezeken túl meg az is gond, hogy axiómának tekinti az egyenlőtlenség elfogadhatatlan voltát, miközben mindez nem feltétlenül van így. ... **Nem minden egyenlőtlenség igazságtalan**. Ráadásul az igazságosság azon koncepciói, melyek jellemzően az egy generáció tagjai közötti vitákra kerültek kidolgozásra, a generációk közötti esetekben alkalmazhatatlanok. ... Az, hogy a generációk közötti igazságosság mennyire egyenlőség is egyben, megint csak alapvető viták tárgya, s ez jelentősen megosztja a fenntarthatóságról gondolkodókat, egyben egy bal-jobb politikai törést is okozva a fogalmon.
Ennek az a következménye, hogy amikor a fenntartható fejlődés vagy a jövő generációk védelmének fogalma túllép a természeti erőforrások, a biodiverzitás hosszú távú megőrzésének alapvető igényén, a hatékonyság kérdésén, és ehhez elosztási szemléletet ad (az erőforrásokhoz való hozzáférés az időben legyen egyenlő), **alapvetően politikai-ideológiai fogalommá válik**. A generációk közötti igazságosság biztosításának vagy a jövő generációk védelme kötelezettségének megfogalmazása tehát szép deklaratív tett lenne, de az egyes, a környezethasználók és a környezetvédők közötti, vitás esetekben annak megítélése, hogy vétett-e valaki ezen elvek ellen: lehetetlen vagy csak rendkívül magas költségű eljárásokban lenne megítélhető.”

Szlávik János olvasatában sincs ez másként, tehát óvatosan kell bánni a mégoly szép filozófiai hátterekkel is: „Annak megállapításához azonban, hogy a jövő generációk jóléte vajon alacsonyabb szintű lesz-e, mint a ma élőké, nem csak az erőforrások időszakok közötti elosztását kellene ismernünk, hanem információkkal kellene rendelkeznünk a jövő generációk preferenciáiról is. Tudnunk kellene, hogy bizonyos erőforrások milyen értékesek lesznek számukra.”[336]

Ha ugyanis a környezethez való jog értelmezése, alkalmazása még ma is folyamatos viták tárgya, akkor mennyire vitatható a jövő generációkra vonatkozó jogok és értelemszerűen kötelezettségek rendszere, különösen annak megvalósítási

[335] BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: Környezetgazdaságtani problémák elemzése, Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers 2012/42, 224. old., http://www.plwp.jak.ppke.hu/
[336] SZLÁVIK János: Fenntartható környezet-és erőforrásgazdálkodás, KJK Kerszöv, Budapest 2005., 26. old.

valószínűsége, amikor az erre vonatkozó információnk az előzőnél is sokkal korlátosabb? Ugyanakkor az nyilvánvaló, hogy ha nem sikerülne a környezethez való jogot valamilyen formában érvényesíteni, akkor ez még kevésbé sikerülhet a jövő generációk esetében. **A környezethez való jog így előképe, tesztje és kerete is a jövő generációk jogainak.**

Még egy kérdésre ki kell térnünk, mielőtt folytatnánk a környezethez való jog körülírását, és ez pedig a fenntarthatóság körében ugyancsak sokat emlegetett másik méltányossági elem, az **azonos generációkon belüli méltányosság**. Ha a jövő generációk védelme feltételezi a környezethez való jog elfogadását, akkor sokkal inkább igaz ez a generációs méltányosság eme másik ágára, amikor a velünk egy időszakban, csak más körülmények között élők számára kell megteremteni az esélyegyenlőséget. A fenntarthatóság nemzetközi joga éppen ezért alkalmaz olyan elveket, mint a 'közös, de megkülönböztetett felelősség' vagy a fejlődő országok támogatása. A generáción belüli méltányosság vagy lehetőségek a fejlődés jogához kapcsolódnak szorosan, illetve összefüggésbe hozhatók a környezeti igazságosság ugyancsak erősödő felfogásával. Mindenesetre ez **még szorosabban összefügg a környezethez való joggal**, hiszen kiindulási pontja nem lehet más, mint egy minimális környezeti állapot biztosítása, amely azonos, vagy legalábbis összemérhető a gazdagok és szegények, Észak és Dél, fejlett és fejlődő országok számára. Figyelemmel arra, hogy már eddig is a fenntartható fejlődés alapjának a környezeti, ökológiai pillért tekintettük, a nemzedéken belül méltányosság esetén sem lehet más.

Akkor tehát van erkölcsi alap, van természetjogi alap, a jövő generációk joga védelmének első lépése sem lehet más, a jelen generációkon belüli méltányosság enélkül aligha képzelhető el - tehát valóban ennyire egyértelmű lenne, hogy a környezethez való jog (akármilyen jelzős szerkezetet is alkalmazunk) a mindennapi élet, a mindennapi jogalkalmazás része, vagy éppen ellenkezőleg, azért van szükség az ilyen értelmű direkt „marketingre" – amire példáink között lesz a brit parlament bizottsága, az Európa Tanács, az ENSZ szakértői testületek vagy éppen az EU Alapjogi Kartája - , mert messze vagyunk még attól, hogy e jog a maga helyére kerüljön? A kérdés nagyon is életszerű, hiszen a környezethez való jog élharcosai sem biztosak teljesen értelmezésük helyességében: „A két kérdéskör (emberi jogok és környezet – Szerző megjegyzése!) közös lényegük ellenére elkülönültek maradnak. A környezetvédelmet valószínűleg nem lehet teljesen az emberi jogok rendszerébe emelni anélkül, hogy az emberi jogok koncepcióját meg ne változtassuk, torzítva ezzel annak eredeti programját."[337]

Ugyanezeket a fenntartásokat természetesen mások is megfogalmazzák: „**Az emberi jogok két szinten léteznek**: először, intézményesült formában, az államok által elfogadva, szerződések és a pozitív jog által meghatározva (amit a kortárs emberi jogi "rezsimnek" nevezünk), illetve másodszor, mint erkölcsi jogok, olyan szabályokra alapozva, amelyeket egyetemesnek mondanak és nem feltétlenül a pozitív jog alapján.

[337] SHELTON, Dinah: Human rights and the environment: what specific environmental rights have been recognized? Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 35. no. 1, 2006. 169. old.

A két szint tartalma nem feltétlenül azonos … még ellentétes kapcsolat is lehet ezen jogok és a társadalmi változások között."[338]

Dinah Shelton, kétségei ellenére, mégis leteszi a voksot a környezethez való jog mellett: „Az egészséges és biztonságos környezethez való jog koncepciója számos vitát és ellentmondásokkal teli fejlődést generált, amióta a nemzetközi emberi jogok és eljárások megtették az első lépéseket a környezetvédelem kiterjesztése irányába. Valóban, **nem jelenhet meg minden szociális probléma emberi jogi igényként**, sőt még a létező emberi jogok körül sincs teljes egyetértés. … Ugyanakkor **az emberiség túlélési igényének elismerése**, amelyik pedig a biztonságos és egészséges környezettől függ, kétségkívül az emberi jogok problémakörébe helyezi a kérdést. Ezen túlmenően a környezethez való jog elismerése olyan elemeket is magába foglalhat, mint a természetvédelem vagy az ökológiai egyensúly, amelyek olyan lényegi területek, amelyek nem kerülhettek az emberi jogok fókuszába, lévén azok antropocentrikus beállítottságúak."[339]

Akkor tehát minden okunk megvan arra, hogy mégis **elfogadjuk a környezethez való jog létét és fontosságát**, és erre, illetve ennek tartalmára nézve a következőkben magyarázatot is adjunk. Miért is ne juthatnánk erre a konklúzióra, ha még egy brit parlamenti bizottság is ezt teszi? A brit parlament emberi jogi bizottsága ugyanis a környezethez való jogot olyan harmadik generációs jognak tüntette fel, mint a természeti erőforrásokhoz való jog, a társadalmi és gazdasági fejlődéshez való jog, a jövő nemzedékek jogai vagy a fenntarthatóság[340] - gyorsan tegyük hozzá, hogy ezek sok tekintetben erősen közelítenek egymáshoz, ha nem is feltétlenül szinonimák. Arra a következtetésre jutottak, hogy: „210. Véleményünk szerint alaposan megindokolható, hogy az **egészséges és fenntartható környezethez való jogot** az Egyesült Királyság Bill of Rights rendszerébe felvegyük. A jog nemzetközi intézményekben és nemzeti jogokban való eddigi megjelenése mutatja, hogy olyanná vált, amelyiknek lehet jogi kifejezést találni."

Első, bevezető kérdésünk immár arra irányul, vajon hová is tartozik a környezethez való jog és majd a későbbiekben vizsgáljuk annak tartalmát. E tekintetben legegyszerűbb elfogadni Vasak 1979-es felosztását, hiszen az akkor megfogalmazott teória az emberi jogok három generációjáról mára mintegy paradigma lett, ahol a **harmadik generációs jogok** - vagy más, érdemibb megfogalmazás szerint: szolidaritási jogok - lényege, hogy a gyors fejlődés következtében súlyosan sérülnek emberi értékek, amelyekre tehát fokozottan kell ügyelni, olyannyira, hogy a jogok védelmének kötelezettsége minden szinten megjelenik.[341] Tehát fogadjuk el – legalábbis kiindulási alapként - a közkeletű harmadik generációs jogokat, amelyek szerepére nézve különböző szempontokat lehet megvizsgálni.

---

[338] WOODS, Kerri: Human Rights and Environmental Sustainability, Edward Elgar, 2010, 7. old.
[339] SHELTON, Dinah: Human rights and the environment: what specific environmental rights have been recognized? Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 35. no. 1, 2006. 163. old.
[340] Joint Committee on Human Rights Twenty-Ninth Report, www.parliament.uk, 2008. augusztus 10.
[341] HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, Ennek jól áttekinthető összefoglalását adja az 53/54. oldalon

A történelmi fejlődés menetében immár ismert módon az emberi, állampolgári jogok három generációját különböztethetjük meg, mégpedig elsődlegesen abból a szempontból, milyen szerepet tulajdonítanak az államnak a jogok gyakorlásának biztosításában. A harmadik generációs jogok feltételezik az előző két jogcsoport létét, tehát a szabadság, a tulajdon és az életminőség védelmét, a gazdasági és szociális jogok érvényesülését, de ezen túl is lépnek, illetve más szempontokat jelenítenek meg. A környezethez való jog, a békéhez való jog, de legalábbis a vegyi vagy bakteriológiai fegyverek alkalmazásának tilalma új kihívásokra reagál, és az élet mindenoldalú védelmének igényét fejti ki. A harmadik generációs jogok megvédésének alapfeltétele az **állam aktív beavatkozása**, illetve szükséges hozzá ezen felül még **az államok együttműködése** is (nem elegendő tehát sem a be ne nem avatkozás, sem az egyéni, elszigetelt cselekvés). A következőkben azt is láthatjuk, ezzel olyan jogok védelméhez jutottunk, amelyek tehát az egyének jogaihoz képest, illetve emellett egyre inkább szélesebb, társadalmi, sőt azon is túli érdekeket képviselnek, ezért absztraktabbnak is tűnnek, mint előzményeik, ugyanakkor erősebb követelményeket is jelentenek. Nem lesz tehát könnyű e jogok tényleges érvényesítése.

Ezt a harmadik generációt még az alakulás folyamatában látják sokan. „Van azonban az emberi jogoknak egy olyan csoportja, amely nem pusztán nemzetközivé vált a globalizáció hatására, hanem **maga a globalizáció hozta létre**. ... Ma még nem tisztázott, hogy mely 'jogok' tartoznak ebbe a körbe, illetve az ide tartozó jogoknak pontosan mi a tartalma. Ide sorolható a békéhez való jog, ami a fegyverkezési verseny ellensúlya; az egészséges környezethez való jog, ami a környezetszennyezés veszélyeire hívja fel a figyelmet; s a globalizáció kihívásainak szaporodásával a harmadik generációs jogok katalógusa is bővül. ... Így egyre gyakrabban beszélnek fejlődéshez való jogról, illetve fenntartható fejlődéshez való jogról is."[342]

Az egyik vizsgálandó kérdés a harmadik generációs, így **környezethez való jog és a másik két generációs, hagyományosnak mondható jogok kapcsolata**. E tekintetben számomra a legjobban elfogadható Weeramantry alelnök különvéleménye a hágai ítélet kapcsán[343]:
„(b) A környezetvédelem mint nemzetközi jogi elv
A környezet védelme szintén alapvető része az emberi jogok jelenleg érvényes doktrínájának, hiszen számos emberi jog, mint például az egészséghez, illetve magához az élethez való jog előfeltétele. Aligha szükséges ezt részletesebben kifejteni, mivel a **környezetet ért károk az Egyetemes Nyilatkozatban és egyéb emberi jogi okmányokban említett összes emberi jogot csorbíthatják**, illetve alááshatják."

E kérdésnek, mint erre a kezdetektől utalok, erős etikai vonatkozásai is vannak, megalapozva a fenti irányú kapcsolatot. Ennek egy példája a már említett Kompendium[344], a katolikus egyház társadalmi tanításának összegzése: „166. A közjó követelményei az adott kor társadalmi adottságaiból erednek, tovább szoros

[342] KONDOROSI Ferenc: A fenntartható fejlődés és a globalizáció kihívásai az emberi jogok szempontjából in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2005. 59.. old
[343] WEEREMANTRY különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete mellett (Bős-Nagymaros perben), forrás: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/ (2012. 09.20.)
[344] KOMPENDIUM, A Katolikus Egyház társadalmi tanításának kompendiuma. 2007 166. pont, 99. old.

kapcsolatban vannak a személynek és alapvető jogainak tiszteletben tartásával és mindenoldalú fejlesztésével. … Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy minden nép tartozik hozzáadni a maga hozzájárulását az egész emberiség, illetve a jövő nemzedékek közjaváért való valódi nemzetközi együttműködéshez."

Természetesen a két jogcsoport közötti kapcsolat más megközelítésben is felfogható, attól függően, mit tekintünk kiindulási pontnak – ha ugyanis a fenntartható fejlődést, akkor máris három szempont összhangját kell megteremteni – környezet, társadalom, gazdaság. Ez nem jelent alapvető eltérést, legfeljebb a hangsúly eltolódását. Az ILA Új-Delhi Nyilatkozata[345] kiemeli: „AZON A VÉLEMÉNYEN vagyunk, hogy **az emberi jogok rendszerének megvalósítása,** amelyik magába foglalja a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, a polgári és politikai jogokat és a népek jogait, **a fenntartható fejlődés végrehajtásának központi kérdése**." Hasonlóan fogalmaz az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 2003-ban[346]: „Tekintettel arra, hogy a környezet és a fenntartható fejlődés ugyancsak hozzájárulhat az emberi jól-léthez és potenciálisan az emberi jogok élvezetéhez." Az tehát bizonyos, hogy az emberi jogok – mindhárom generáció – léte és biztosítása a közjó, illetve a fenntartható fejlődés előfeltétele. Ugyanakkor ez fordítva is igaz lesz, amint alább látható, mert a fenntartható fejlődés vagy éppen a környezetvédelem nélkül az emberi jogok sem érvényesíthetők.

A fenti gondolatok tehát **nem feltétlenül egy új emberi jog elfogadtatását célozzák meg, hanem ennél részben kevesebbet, részben többet**. Kevesebbet, mert nem fektetik le egyértelműen egy ilyen új jog alapjait, hanem inkább a környezetvédelem és az emberi jogok közötti kapcsolatra világítanak rá, máshol az élet jogát vagy az egészségvédelmet, fejlődéshez való jogot, stb. idézik fel. Többet is, mert a fentiekből az is kiolvasható, hogy itt már nem csupán egy új jog egyszerű bevezetésén kell munkálkodni, majd annak védelmét ellenőrizni, hanem a kormányzás ethoszát, a világról alkotott felfogást kell megváltoztatni, tehát a **környezetvédelem – de a fenntartható fejlődés szélesebb értelemben is - a jelenlegi kormányzási és jogi mechanizmusok megreformálásával valósítható meg** igazán.

A Kiss-Shelton szerzőpáros az **emberi jogok és a környezetvédelem kapcsolatrendszerének négy variációját** sorolta fel, hozzátéve, hogy ezek nagyrészt egymás kiegészítik[347]:

- az egyik lehetőség szerint a környezetvédelem hasznosítja a már meglévő emberi jogokat, amennyiben azok a környezetvédelmi célok eléréséhez relevánsak;
- a másik lehetőség meglévő emberi jogi garanciákat és intézményeket vesz igénybe akkor, amikor a környezeti kár bekövetkezik – ez jobbára erősen antropocentrikus megközelítésű;

[345] ILA Új-Delhi Nyilatkozata a nemzetközi jog fenntartható fejlődésre vonatkozó elveiről, az ILA 70. Konferenciája, 2002. április 2. forrás: http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf (2012.09.24.)

[346] HCHR Commission on Human Rights resolution 2003/71: Human rights and the environment as part of sustainable development HCHR, E/CN.4/RES/2003/71,
forrás: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=5021 (2012.09.24.)

[347] KISS, Alexandre and SHELTON, Dinah: International Environmental Law Transnational Publishers, 1999, 141-144. old

- a harmadik megközelítés megkísérel egy új, környezethez való jogot kialakítani, amely már nem csak antropocentrikus, hanem amelyben a fenntarthatóság is megtalálható;
- végezetül a negyedik megközelítés a környezethez való nem annyira jog, mint inkább a kötelezettség oldalát emeli ki.

Ez a lehetőségi lista nagyjából ma is megfelelő, talán annyival érdemes kiegészíteni, hogy a társadalmi részvétel joga(i) jelentőségét sem vitathatjuk el, tehát a második és harmadik fenti lehetőség közé lehetne illeszteni az eljárásjogi megközelítést. Ennek egy példája az Aarhus-i Egyezmény „amelyik a környezeti jogok és az emberi jogok rendszere fontos kiterjesztését képviseli."[348]

Ha pedig azt szeretnénk elgondolni, **miként teljesíthető ki az emberi jogok rendszere,** akkor „három egyszerű lehetőség" jelenik meg, e témakör egyik legismertebb szerzője[349] szerint[350]: „Először, az eljárási jogok jelentik a legfontosabb hozzáadott értékei az emberi jogoknak az 1992-es Riói Környezet és Fejlődés Nyilatkozata óta. ... Másodszor, egy nyilatkozat vagy jegyzőkönyv lenne az a megfelelő mechanizmus, amely a megfelelő környezethez való, még mai is ellentmondásos, jog valamilyen kifejeződésére alkalmas.... Harmadszor ... nehéz a meglévő emberi jogi szerződések joghatóságon kívüli alkalmazása ... így nehezen használhatjuk e jogokat a globális környezet megóvására." Legalábbis ezt összegzi Boyle. Mindenesetre próbáljunk meg közelebb kerülni a válaszhoz, közben azért visszatartva magunkat attól, hogy az egész értekezést a környezethez való jog irányába mozdítsuk el.

2. Környezethez való jog az emberi jogok generális nemzetközi rendszerében

Visszatérve tehát a kiinduláshoz, az emberek természetjogi eredetű jogai védelmének minden jogrendszerben lévő egyik ígéretes eszköznek tekinthetjük - már a gondolat megjelenésétől kezdve - az emberi jogok katalógusát, amelyik folyamatosan bővül, alakul, még akkor is, ha 'hivatalos alkotói' – ENSZ, Európa Tanács, EU – nem tesznek meg mindent a változások beépítése érdekében (noha szakértői jelentések terén már itt is jelentős előrelépés mutatkozik). A **környezethez való jog kérdése** a fentiek szerint ugyanis **komoly elkötelezettséget jelen**t mind az államok, mind a jogosultak oldaláról. Mielőtt a környezethez való jog elfogadásának nehézségeit magyarázni próbálnánk, illetve valamilyen szabályozási és tartalmi következtetésre jutnánk, érdemes rövid áttekintést adni arról, miként is jelenik meg a kérdés a hatályos nemzetközi jogi együttműködésekben. Három csoportra osztjuk a releváns nemzetközi dokumentumokat, abból a szempontból, milyen súlyúak a nemzetközi emberi jogi

[348] BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012, 624. old

[349] Ő ismét Alan BOYLE, aki a UNEP felkérésére nemrégiben elkészítette „Human Rights and the Environment: A Reassessment - First Preparatory Meeting of the World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability 12 - 13 October 2011 - Kuala Lumpur, Malaysia, l: http://www.unep.org/delc/Portals/24151/Towardsthedeclarationhumanrights.pdf. Ebből a munkából ugyan nem idézek, de a figyelmet szeretném felhívni rá, mint alapmunkára.

[350] BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012, 616-617. old.

rendszerben:

- az emberi jogok hivatalos katalógusai – ilyenek az ENSZ egyezségokmányok és európai emberi jogi konvenció – nem tesznek közvetlen említést a környezetvédelemről és a környezethez való jogról, lévén általában régebbiek, mint ahogy e kérdés világméretű problémává fejlődött, illetve főleg a hagyományos jogokra koncentrálnak – polgári és politikai jogok, stb. Már itt is megjelennek azonban kezdemények, különösen a sajátos jogcsoportok szabályozása terén;
- egyes, nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumok alapelvi szinten fogalmazzák meg a környezethez való jogot – mint a Környezet és Fejlődés Riói Nyilatkozata[351], amelyik 1. alapelvként mondja ki: „Az emberi lények állnak a fenntartható fejlődés gondolatainak középpontjában. Ők jogosultak az egészséges és produktív életre a természettel való összhangban.”;
- végezetül vannak olyan, nem is globális és nem is generális nemzetközi szerződések, amelyek ugyan nem az emberi jogokról szólnak, hanem környezetvédelmi kérdésekről, de mint ilyenek, nem feledkezhetnek meg a környezethez való jogról sem. Így a környezethez való jogot tekinti kiindulási alapnak a környezethez való jog procedurális elemeit széles körben megteremtő Aarhus-i Egyezmény[352], melynek preambuluma mintegy hivatkozási alapként állapítja meg: „felismerve szintén, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára,”.

Az **első csoport** legkiemelkedőbb eleme az **Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata** (1948), amelynek 25. cikkét hozhatjuk összefüggésbe a környezettel „Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, nevezetesen élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi gondozáshoz...”. A magyar fordítás e téren sajnos nem pontos és ezzel szűkítő, az angol eredetiben „including” – beleértve – szerepel (talán legjobban a „különösen” felelne meg ennek vagy szó szerint a „beleértve” a magyar fordítás „nevezetesen” szava helyett), így az angol szöveg szerint ez a jog akár a környezetvédelem irányában is bővíthető lehetne.

A **Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányának** (1966) egyes rendelkezéseiből ugyancsak nem nehéz következtetni a környezetvédelemre, feltéve, hogy ez a célunk, de természetesen ez nagyon áttételes módon érvényesül:
„7. ... (elismerik) mindenkinek jogát az igazságos és kedvező munkafeltételekhez, melyek különösen az alábbiakat biztosítják ... b) biztonságos és egészséges munkakörülményeket. ...
12.1. ... (elismerik) mindenkinek jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze ...
12.2. ... (a fentiekkel kapcsolatos) intézkedéseknek különösen az alábbiakra kell

[351] RIÓ: Elfogadva Rió de Janeiroban, 1992. június 14-én
[352] Melyet a hazai jogba a 2001. évi LXXXI. törvény iktatott be, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

kiterjedniük: ... b) a környezet és ipar egészségügyének minden vonatkozásban történő megjavítása....”

A **Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányában** (1966) szintén rámutathatunk találkozási pontra – igaz, ugyancsak szűkebb értelemben -, mégpedig a 6. cikk (1) bekezdésére: „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell....”

Az újabb egyezmények közül a **Gyermekek Jogainak Védelméről szóló Egyezmény** már számos közvetlen utalást tesz a környezetvédelemre (1989), a 24. cikkben:
„1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. ...
2. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy ...
c) küzdjenek a betegség és a rosszultápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat; ...
e) tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására, a szoptatás előnyeire, a környezet higiéniájára és tisztántartására, a balesetek megelőzésére vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtsanak ezen ismeretek hasznosításához;”
A fentiek ismeretében nem csoda, ha a környezet és egészség kérdéseivel foglalkozó miniszteri értekezletek (első 1989, Frankfurt, utolsó 2010, Párma) kiemelten kezelik a gyermekeket, mint az egyik legsérülékenyebb csoportot.

A még újabb ENSZ dokumentumok sorában kiemelkedő jelentősége van **az Őslakosok Jogairól szóló Nyilatkozatnak**[353] (2007), amelynek 29. cikk (1) bekezdése szerint: „Az őslakosoknak joguk van a környezet megőrzéséhez és védelméhez, valamint földjeik és erőforrásaik termékenységéhez. Az államok fogadjanak el és hajtsanak végre segélyprogramokat az őslakosok irányában ezen megőrzés és védelem tekintetében, megkülönböztetéstől mentesen.” Ez a jog kiváltképpen azért szerves része az őslakosok jogai védelmének, mert esetükben az etikai fejezetben kiemelt hagyományoknak, a tradicionális életmódnak is kiemelt jelentősége van, így ennek feltételeihez a környezeti keretek biztosítása elengedhetetlen.

Az emberi jogok ’katalógusa’ tehát hivatalosan nem ismeri a környezethez való jogot, melynek – a témával foglalkozó elismert szerzők véleménye szerint – alapos okai vannak, azon a tényen kívül, hogy amint az fent már említettem, a problémakör újabb keletű, mint a ’katalógust’ kitevő dokumentumok eredete. Azon új emberi jogi elemek, amelyekre fentebb hivatkoztunk, viszont az állam felelősségét, illetve az államok együttes felelősségét hangsúlyozzák a jogok érvényesítése érdekében.

Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy **a környezethez való jog az egyes**

[353] Elfogadta az ENSZ Közgyűlés 2007. szeptember 7-én

regionális emberi jogi egyezményekben már megtalálható, tehát a fenntarthatósághoz kapcsolódó gondolatok optimistább szemlélete nem minden alap nélküli. Két példát emelhetünk ki. Az egyik az afrikai, a másik az amerikai – pontosabban: dél-amerikai - kontinens. A 1981. évi **Afrikai Charta**[354] 24. cikke szerint: „minden népnek joga van egy általánosan kielégítő környezethez, ami előnyös fejlődésükhöz." Az amerikai pedig az 1988-as **San Salvador Jegyzőkönyv**[355]**,** amelyik így fogalmaz 11. cikkében: „1. Mindenkinek joga van egészséges környezetben élni és a közszolgáltatásokhoz hozzáférni. 2. Az államok hozzájárulnak a környezet védelméhez, megőrzéséhez és javításához."

Mielőtt rátérnénk a következő két csoportra, mindenképpen szót kell ejtenünk az általános emberi jogok terén való mozgásról is, amelynek ugyan látványos eredményei nincsenek, de **számos kis lépésről** azért **beszámolhatunk**. Az mindenesetre tény, hogy az ENSZ – annak is különösen Emberi Jogi Bizottsága, vagy az UNEP, illetve azok közösen – különböző szakértői szinteken, szemináriumokon, albizottságokban folyamatosan gyúrják a környezethez való jog kérdéseit. Ebben vannak a környezetre vonatkozó un. felhatalmazásokkal foglalkozó anyagok, amelyek a környezet és a szegénység kérdéseit tárgyalják[356], a társadalmi részvétellel kapcsolatos jogokat értékelő munkák[357], és számos más tanulmány, de létezik ennél sokkal erőteljesebb lépés is, amelyik már-már alkalmas lehet a továbblépésre, feltéve, ha elég konkrét lenne.

Mindenesetre az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által létrehozott szakértői bizottság megállapította[358]: „12. **Az emberi jogok tisztelete általános elfogadott, mint a fenntartható fejlődés előfeltétele**. Ugyancsak a környezetvédelem az emberi jogok hatékony védelmének előfeltétele, illetve az emberi jogok és a környezetvédelem egymással összefüggőek és kapcsolatosak."

Erre alapozva az **Emberi Jogok Bizottsága határozatot hozott**[359] az emberi jogok és a környezetvédelem vonatkozásában, a fenntartható fejlődésre figyelemmel. Ebben a béke, biztonság, stabilitás (harmadik generációs problémák) és a fejlődéshez való jog kérdését a fenntartható fejlődéssel hozták összhangba, és felhívtak a Rió-i Nyilatkozatok megvalósítására. A Bizottság 2005-ben is megerősítette[360] fenti 2003/71-

[354] African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), *entered into force* Oct. 21, 1986:

[355] Additional Protocol to the American Convention on Human Rights – elfogadva az amerikai államok találkozóján, San José, Costa Rica, 1969. Hatályba lépett 1978. július 18-án - in the area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador", elfogadva San Salvadorban (El Salvador) 1988-ban, hatályba lépett 1999. november 16-án

[356] FABRA, Dr Adriana: The Intersection of Human Rights and Environmental Issues: A review of institutional developments at the international level, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human, Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 3

[357] EBBESSON, Jonas: Information, Participation and Access to Justice: the Model of the Aarhus Convention, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 5

23 Final text (16 january 2002) Meeting of experts on human rights and the environment, 14-15 january 2002

[359] Human rights and the environment as part of sustainable development, Commission on Human Rights resolution 2003/71

[360] Human rights and the environment as part of sustainable development, Human Rights Resolution 2005/60, 2005 április 20.

es határozatát, melyben ugyan néhány figyelemre méltó megállapítást tett, amelyeket alább röviden felsorolunk, de valójában nem lépett előre egy jottányit sem a kérdés érdemi alakításában :

- a fenntartható fejlődés nélkülözhetetlen elemének tartja a jó kormányzást;
- az emberi jogok tisztelete hozzájárul a fenntartható fejlődéshez;
- összekötötte a környezetvédelmet, a szegénység elleni küzdelmet és a fejlődő országok kapacitásának erősítését.

Az ENSZ főtitkára egy 2005-ös jelentésben[361] elsősorban is minden vonatkozó lépést összegez, mi minden történt, milyen ülések, konferenciák és szerződések, amelyek a környezethez való jog és a fenntartható fejlődés alapvető összefüggéseire mutatnak rá, sőt az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára vagy nemzeti példákra is komoly figyelmet szán. Összegzése azonban a konkrétságot nélkülözi, amint a következő idézetekből érzékelhető: „49. A Fenntartható Fejlődés Csúcsértekezlet óta jelentős fejlődést láthatunk a nemzetközi és regionális szinteken egyaránt, amelyek a természetes környezet védelme és az emberi jogok kapcsolatának felismerésére vonatkoznak." Most az Emberi Jogi Bizottságra vonatkozó referenciák, majd az Aarhusi Egyezmény, illetve egyes nemzetközi környezetvédelmi egyezmények következnek, amelyek „52. ... tekinthetők emberi jognak (mégpedig olyan jognak, amelyik egy jog megsértése esetére ad megfelelő orvoslást) vagy kialakuló emberi jogi követelménynek (mint pl. a hatóságoknál lévő információhoz való jutás joga)." A jelentés a nemzeti jogok vonatkozó sikertörténeteivel ér véget, de nem vezet semmilyen érdemi következtetésre, már ami a környezethez való jog esetleges emberi jogi elismertetésének igényére utalna.

Az elmúlt évek erőfeszítéseinek következményei sajnos egy kicsit a 'hegyek vajúdtak és egeret szültek' mondást juttatja azok eszébe, akik esetleg többet vártak volna, mint az Emberi Jogi Tanács 16/11-es határozata[362]:

„Megerősítve, hogy **a jó kormányzás**, minden államon belül és a nemzetközi szinten egyaránt, **a fenntartható fejlődéshez nélkülözhetetlen**,

Felismerve, hogy az emberi lények állnak a fenntartható fejlődés megfontolásainak középpontjában, hogy a **fejlődéshez való jogot** azért kell megvalósítani, hogy a jelen és jövő generációk környezeti és fejlődési igényeit méltányosan teljesítsük, és hogy az emberi lény a fejlődést központi alanya, és aktív részese valamint haszonélvezője legyen a fejlődéshez való jognak,

...

Megjegyezve, hogy a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem az ember jól-létéhez és az emberi jogok élvezetéhez hozzájárul,

Megjegyezve, hogy a környezeti kárnak lehetne az emberi jogok hatékony élvezetére negatív kihatásai, mint közvetlenül, mind közvetve..."

[361] Human rights and the environment as part of sustainable development, Report of the Secretary-General, Economic and Social Council Distr GENERAL E/CN.4/2005/96, 19 January 2005, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Item 17 (d) of the provisional agenda, Science and Environment

[362] Human Rights Council Sixteenth session Agenda item 3: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Resolution adopted by the Human Rights Council 16/11, Human rights and the environment A/HRC/RES/16/11 General Assembly Distr.: General, 12 April 2011

„Összességében, az UNHRC és az OHCHR környezettel és emberi joggal való eddigi munkáját kissé alulértékelték: az **emberi jogi bíróságok sokkal többet tettek az ügyhöz**, mint az államközi tárgyalások vagy az ENSZ emberi jogi közösségének szakértői."[363] Az emberi jogi bíróságok azonban nem ENSZ fórumok, és az eddigi szakértői munka eredményei jobbára összegző, mintsem előrevivő irányúak.

A környezethez való jog azonban már **közel 40 éve szerepel a nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban**. Elsőként az ENSZ 1972-es **Stockholmi** Környezetvédelmi Világértekezlete említette az 1.sz. alapelvben, amely - az életminőséget állítva középpontba egy fogyasztói társadalmi túlsúly ellenében - kimondja: „Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa." Jog és kötelezettség egységben, illetve a klasszikusnak mondható emberi jogok, mint kiindulási pont – ezek jellemzik ezt a megközelítést.

Húsz évvel később, a **Riói Nyilatkozat** 1. sz. alapelve valójában megismétli a fentieket: „Az emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjába. Joguk van az egészséges és produktív életre a természettel harmóniában." 2002-ben, a Johannesburgi ENSZ csúcsértekezlet un. végrehajtási terve, megfelelve a csúcsértekezlet gyenge eredményének, ugyancsak nem tűnik határozottnak a jogok tekintetében: „5. Béke, biztonság, stabilitás és az emberi jogok és alapvető szabadságok tisztelete, ezek között a fejlődéshez való jog, valamint a kulturális sokféleség tiszteletben tartása, nélkülözhetetlenek a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében, illetve abban, hogy a fenntartható fejlődés mindenki előnyére válik." Mindezeket a **Rió+20** folyamat nem bővítette, csupán megerősítette.

A nemzetközi dokumentumok ezen második, tehát nem kötelező erővel bíró csoportjában még számos más példát lehet felhozni, de már csak egyet emelünk ki, mégpedig a **Környezet és Egészség Európai Chartáját**[364]. A Charta kiindulási pontja a jogok és kötelezettségek egységén alapul, amelyből csak egyes részeket emelünk ki:
„1. Minden egyén jogosult:

- az egészség és jól-lét elérhető legmagasabb szintjének megfelelő környezetre;
- a környezet állapotáról, illetve a környezetet és egészséget várhatóan érintő tervekről, határozatokról és tevékenységekről való információra és tájékoztatásra;
- a döntéshozatali eljárásban való részvételre.

2. Minden egyénnek felelőssége a környezet védelméhez való hozzájárulás, saját maga és mások egészsége érdekében...
5. Minden kormány és közigazgatási hatóság kötelessége a környezet védelme és az emberi egészség javítása a joghatósága alá tartozó területen, és annak biztosítása, hogy a joghatósága vagy ellenőrzése alatti területeken folyó tevékenységek nem károsítják más államokban az emberi egészséget. Ezen felül, mindegyiknek osztoznia kell a globális környezet megőrzése iránit közös felelősségben."

[363] BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012, 621. old

[364] A Chartát a WHO Európai Régiójának első környezetvédelmi és egészségügyi miniszteri értekezlete fogadta el Frankfurtban, amelyik 1989. december 7-8-án ülésezett.

A nemzetközi dokumentumoknak **harmadik nagy csoportját** fémjelzi az **Aarhus-i Egyezmény**[365], ami valójában a környezethez való jog védelme procedurális elemeinek jelentős részét biztosítja. Annak érdekében, hogy a nemzetközi jog megközelítését ne zárjuk azzal, hogy a jogok katalógusának fejlesztésére is hivatott Bizottság túlzottan sok eredményt nem ért el, érdemes az Egyezmény és az emberi jogok kapcsolatát elemző dokumentumból[366] egy-két gondolatot idézni.

A preambulum 3. pontja szerint „Az Aarhus-i Egyezmény a környezetvédelmi megállapodások új típusa. **Összekapcsolja az emberi jogokat és a környezeti jogokat**. Elismeri, hogy kötelességünk áll fenn a jövő generációk felé. Megalapozza azt az álláspontot, hogy **fenntartható fejlődés csak minden érintett bevonásával érhető el.** Összeköti a kormányzat elszámolhatóságát a környezetvédelemmel. Az ember és kormányzat közötti viszony lényegébe hatol. Az Egyezmény ezért nem csupán egyike a környezetvédelmi megállapodásoknak; az Egyezmény egyben a kormányzati elszámolhatóság, átláthatóság és felelősség eszköze is."

A preambulum 6. pontja pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy mindezek az eljárási jogok – információhoz jutás, részvétel a döntéshozatalban és jogorvoslati jogok – olyan **etikai hátteret adnak**, amelyben más emberi jogok megsértése is kevésbé valószínű, tehát „hozzájárul a stabilitás és biztonság célkitűzéséhez". A 14. pont pedig megerősíti azt a célkitűzést, ami szerint „minden ember jogát meg kell védeni mind a jelen, mind a jövő generációkban az olyan környezetben éléshez, amely megfelelő az egészségnek és a jólétnek, jelentős előrelépést valósítva meg ezzel a nemzetközi jogban."

A környezethez való jog emberi jogként való teljes elismerése ugyanakkor egyre inkább időszerűnek tűnik, mert az utóbbi években, évtizedekben egyes részei önálló életet kezdenek élni. A **vízhez** – általában egészséges ivóvizet értve ezalatt – **való jog** egyre égetőbb szükséggé válik, és megpróbál önálló utat találni az emberi jogok lassan formálódó új rendszerében. Egyre több nemzetközi dokumentum vagy konferencia foglalkozik ezzel a kérdéssel. Európában az Európa Tanács jelentkezett élharcosként, amikor egy ajánlásban[367] megfogalmazta: „Mindenkinek joga van az alapvető szükségleteinek megfelelően elegendő vízmennyiséghez." Nagy figyelmet kapott a vízhez való jog a háromévente megrendezésre kerülő Víz Világfórumon, különösen annak 2006.évi találkozóján, Mexico Cityben. Annak ellenére, hogy a konferencia végén elfogadott miniszteri nyilatkozat kifejezetten nem ismerte el ez a jogot, de az erre irányuló törekvések jogosságát igen. Ha pedig e kérdés természetjogi alapjait keressük, amint arra már utaltunk, a Szentszék sem maradt adós e témában való megnyilatkozással[368]: „mint Isten ajándéka, a víz alapvető elem, amely nélkülözhetetlen a túléléshez, így mindenkinek joga van hozzá."

[365] Amit a 2001. évi LXXXI. törvény iktatott be, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

[366] Human Rights and the Environment: The Role of Aarhus Convention, Submission by the UN Economic Commission for Europe provided as input to the report being prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights pursuant to resolution E/CN.4/RES/2003/71, December 2003

[367] Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának ajánlása a vízi erőforrás Európai Chartája 5. cikk (Rec. (2001)14)

[368] Üzenet a brazil püspökökhöz, II. János-Pál, 2004.

A fenti csak egy példája annak, hogy a környezethez való jog egyes részletei önállósodni látszanak, hiszen mások még tovább mennek[369] - igaz, nem feltétlenül a generális emberi jog szintjén: „A feltörekvő jogok fejlődésén, valamint a regionális és nemzeti környezetvédelmi rendelkezéseken alapulva a tartalmi környezeti jogokat hat al-jogra oszthatjuk fel: a természethez való jog, a tiszta környezethez való jog, a természeti erőforrásokhoz való jog, a vízhez való jog, az élelemhez való jog és az őslakosok földhöz való jogai. Ezek között az elkülönítés nem egyértelmű." Magam részéről azonban óvnék attól, hogy a még általánosan a mai napig is az elfogadás előtt álló környezethez való jogot még születése előtt tovább daraboljuk, mert ezzel egyben gyengítéséhez is hozzájárulunk.

3. Európa

Az **Emberi Jogok Európa Konvenciója**[370], hasonlóképpen az ENSZ emberi jogi egyezményeihez, már 'életkora' – 2010-ben volt 60 éves – miatt sem foglalkozhatott a környezethez való jog semmilyen inkorporálásával. Ugyanakkor Európa nem mondhat le arról, hogy valamilyen formában közelítsen a környezethez való jog kérdéséhez, és ezt viszonylag hamar meg is tette, kihasználva azt a lehetőséget, amit az európai egyezmény nyújtott – előbb bizottság, majd bíróság kapott jogosítást arra, hogy az emberi jogok megsértését értelmezze, megítélje.

Az **Emberi Jogok Európai Bizottsága** 1980-ben foglalkozott az Arrondale-üggyel[371]. A kérelmező háza a Gatwick repülőtér közelében volt és panasza azzal kapcsolatos, hogy a repülőtér bővítése, új kifutópályák építése következtében túlzottan nagy a zaj. 1969 óta emiatt nem tudja eladni a házat, és ennek lehetetlensége miatt felkínálta a hatóságoknak megvételre. Arra is hivatkozott, hogy egészségkárosítás áll fenn. A Bizottság szerint, noha a zajt és az ebből eredő kárt nem az eljárásban az államot képviselő Légügyi Hatóság okozta, de mégis felelős a repülőtér és a kifutók megfelelő tervezéséért és építéséért. Ezért elfogadta a panaszt és közvetített a megfelelő megoldás kialakítása érdekében – ekkor még nincs jogkör ítélethozatalra.

A fentebb említett jogirodalmi álláspont igazolását jelenti az **Emberi Jogok Európai Bíróságának** gyakorlata. Az utóbbi időszak legismertebb esete e téren a **López Ostra** kontra Spanyolország ügy[372]. A López Ostra-eset egy, a panaszosok lakása közvetlen közelében lévő, illegális szilárd és folyékony hulladékokat kezelő létesítmény által okozott környezeti károkra alapozódott. A tényállás rövid tartalma emellett a spanyol hatóságok és bíróságok elmarasztalására is irányul, amelyek nem tettek meg mindent a panaszosok védelme érdekében. A Bíróság elfogadta az Emberi Jogok Európai Konvenciójának 8. cikkét, mint jogalapot, amely a magán- és családi élet védelmére szolgálja. Az állam felelősségét – amelyet a 8. cikk 2. bekezdése követel meg - pedig

[369] HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment, Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 136. old

[370] 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

[371] Arrondale v. UK 7889/77, 1980. július 15.

[372] 41/1993/436/515, a határozat1994. december 9-én került elfogadásra.

nem aktív magatartásban, hanem abban látták, hogy valóban nem védte meg a panaszosokat, mert az állam részéről a jogsértés nem csupán az aktív beavatkozásban, hanem annak hiányában is áll.

Hasonlóan végződött a másik ismert esetben – **Guerra és társai** kontra Olaszország (a határozat 1998. február 19-én született) – a Manfredoniában élő 420 lakos panasza az Enichem mezőgazdasági kemikáliákat előállító üzem szennyezésével kapcsolatban. Valójában az olasz kormány már régóta foglalkozott a helyzettel, de – akárcsak Spanyolországban – nem történt semmi érdemleges, noha még polgári és büntetőjogi eljárásokat is indítottak, de ezek sem hoztak eredményt. A 8. cikk megállja a helyét, mert a toxikus anyagok kibocsátása a családi és magánélet veszélyét jelenti. Ismét bebizonyosodott, hogy az államnak vannak pozitív kötelezettségei is az ilyen jogok védelmére[373].

Az Európai Konvenció 8. cikke – a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog – a következőképpen hangzik:
„1. Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák.
2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.”

A Bíróság ezen ítéleteket követően több hasonló ügyet tárgyalt, amelyek sorában a fentieknél kicsit részletesebb foglalkozunk egy újabb határozattal[374] - a **Fadeyeva-esettel**, amely voltaképpen egyben összegzi is az eddigieket. A kérdéses ügyben felperesek szintén a **Konvenció 8. cikkelyére** hivatkoztak, az otthonuk közelében lévő fémfeldolgozó üzem egészségét és jólétét veszélyeztető mivolta miatt. Felperes több évtizedes eredménytelen küzdelem után fordult az európai bírósághoz, amelyik elsősorban néhány alapkérdést vizsgált meg. Ezek egyike a 8. cikkely alkalmazása, amelyről megállapította: „68. ... annak érdekében, hogy a 8. cikkelyre alapozzanak esetet, a felperes otthona, családi és magánélete kell közvetlenül érintett legyen.” A Bíróság hozzátette, „69. … a környezetszennyezés káros hatásai el kell, hogy érjenek egy minimális szintet, … Nem lehetséges a 8. cikkelyre alappal hivatkozni olyan panaszok esetében, amelyek elhanyagolhatók ahhoz a környezeti kockázathoz képest, amely egy modern városi élet velejárója.” Összegezve: „70. Ennek megfelelően, a 8. cikkely érintettsége megállapításához a környezeti zavarással összefüggésben be kell bizonyítani, hogy először **a felperes magánszférájába történt tényleges beavatkozás, másodszor, hogy a súlyosság bizonyos szintjét is elérték**.”

A hatóságok felelőssége az adott ügyben abban áll, hogy lehetőségük volt értékelni a káros hatást és megtenni a szükséges intézkedéseket ezek megelőzése és csökkentése érdekében (92.). A Bíróság azt is megállapította, hogy a környezetvédelem egyre növekvő módon a közérdeklődés homlokterébe került. Ennek következtében az államok az ipari tevékenységek káros hatásainak csökkentésére számos megoldást fogadtak el.

[373] Guerra és tsai ítélet 58. pontja
[374] Fadeyeva kontra Oroszország – 55723/00 – határozat 2005. június 9-én

Ugyanakkor minden ilyen ügyben **a nemzeti hatóságok nyilvánvaló hibáját kell megtalálni**, amikor a különböző magánérdekek közötti versengő érdekek közötti egyensúly kialakítására törekednek. Jelen esetben az állam nem biztosított semmilyen hatékony megoldást annak érdekében, hogy a felperes elmehessen erről a területről, sőt nem is látszik, hogy tervezne olyan intézkedést, amely a helyi lakosok érdekében állana, és a szennyezés elfogadható korlátok közé szorítását célozná. (133.) Így, noha az államnak széleskörű mérlegelési joga van az intézkedésre, mégsem próbálta meg a megfelelő egyensúly kialakítani a közösség és a felperes érdekei védelmében, amely az otthon és a személyes élet megfelelő élvezetét hatékonyan biztosíthatná. (134.)

Érdemes ugyanezen bíróság egy másik, kevésbé hivatkozott esetéből egyes elemeket felidézni, mert jól foglalja össze az értelmezés gondolatmenetét és lényegét. Külön figyelmet kell fordítani arra, hogy a bíróság miként mutat rá a jogsérelem Lopez Ostra által már bevezetett mintájára. Az eset a **Moreno Gomez ügy**[375]:
"53. A Konvenció 8. cikke az egyének jogait védi a magán- és családi élet tekintetében, az otthon és a levelezés kérdésében. Az otthon általában az a hely, amely fizikailag körülírható és ahol a magán-és családi élet fejlődik. Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében. Az otthon tiszteletben tartásához való jog megsértése nem korlátozható konkrét vagy fizikai sérelmekre, mint egy arra fel nem hatalmazott személy belépése a személy otthonába, hanem olyan sérelmeket is takar, amelyek nem konkrétak és nem fizikaiak, mint a zaj, szennyezőanyag kibocsátás, szag vagy a zavarás más formája. Egy súlyos jogsértés a személy otthonának tiszteletben tartására vonatkozó jogát sértheti meg, mert megakadályozza az otthon előnyeinek élvezetében.
…
57. Jelen ügy nem a közigazgatási szervek beavatkozása jelent meg az otthon tekintetében, hanem ezek abbéli mulasztása, hogy nem léptek fel a kérelmező jogainak harmadik személy általi megsértése ellenében. ...
62. Ezen körülmények között a Bíróság úgy találja, hogy az alperes állam nem teljesítette pozitív irányú kötelezettségét a kérelmező otthonához és magánéletéhez való jogának biztosítása érdekében, a Konvenció 8. cikkét megsértve."

A 8. cikk azonban nem az egyetlen az Európai Emberi Jogi Bíróság által alkalmazott lehetőségek között, mégha a legjobban kiérlelt értelmezést is adja. Nem egy esetben jelenik meg a 2. cikk alkalmazásának lehetősége, illetve a Konvenció 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyve, a tulajdon védelméről[376].

A **2. cikk - élethez való jog** – releváns szövege:
„1. A törvény védi mindenkinek az élethez való jogát. Senkit nem lehet életétől szándékosan megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg."

A jegyzőkönyv lényegi rendelkezése szerint - 1. Cikk – tulajdon (birtok) védelme

[375] Moreno Gomez kontra Spanyolország, 4143/02 – 2005. február 16.
[376] Itt jegyezzük meg, hogy a magyar szöveg ez esetben sem pontos, mert a 'tulajdon' fogalmat használja, az eredeti angol szöveg ennél szélesebb értelmet adó 'possession' fogalmához képest, ami inkább a birtoklással azonosítható.

„Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik."

E két vonatkozásban a legismertebb jogeset az **Öneryildiz kontra Törökország** eset[377], amelyben egy 1993. április 28-i baleset játszott főszerepet. A tényállás szerint a panaszosok családjának egyes tagjai – és mások – halálát okozta egy Isztambul külvárosában működő nem megfelelő műszaki állapotú hulladéklerakó, amely több évtizede a hatóságok jóváhagyásával működött. A lerakóban felgyülemlő metángáz robbanása következtében a lerakó egy része, illetve vele a domboldal leomlott az alant fekvő nyomornegyed házaira, 39 ember – közöttük kilenc a felperes családjához tartozott halálát okozva. A lerakó műszaki állapotát már korábban is kifogásolták, de nem történtek lépések annak lezárására. A kérdéses nyomornegyed házai pedig illegális telepítésnek számítottak, ugyancsak a hatóság által megtűrten.

Az élethez való jog jelentette az elsődleges hivatkozási alapot, amellyel kapcsolatban a Bíróság egyebek között megállapította: „A Konvenció 2. cikk 1. bekezdésének első mondata értelmében az államnak nem csupán tartózkodnia kell az élet szándékos és illegális kioltásától, hanem biztosítania is kell az élethez való jogot általában, és egyes jól meghatározható esetekben mindez olyan kötelezettséget is ró az államra, amely szerint tegye meg azokat az intézkedéseket, amelyek a joghatósága alatt élők életének megóvásához szükségesek." (62.) A hatóságok jelen esetben tudtak vagy legalábbis tudhattak volna az életet is fenyegető veszélyről és „elmulasztották megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek hatalmukban álltak volna, és amelyek révén a kockázatok elkerülhetők lettek volna." (63.) Mindezek összefüggésbe hozhatók a környezeti kérdésekkel. „Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az európai elvárások legutóbbi fejlődése e tekintetben aláhúzza a nemzeti közigazgatási hatóságok kiterjedt figyelmének szükségességét a környezeti területen, különösen olyan létesítmények esetében, amelyek a települési hulladék tárolására szolgálnak és amelyek működtetése jelentős kockázattal jár." (64.) A hatóságok magatartása esetében „nem indokolt különbséget tenni a tevékenység, mulasztás vagy 'gondatlanság' között, amikor azt vizsgáljuk, megfeleltek-e kötelezettségeiknek." (65.)

A Konvenció 8. cikke is hivatkozási alapként jelent meg, de ennek részletes elemzését a fentiek fényében nem tartotta indokoltnak a Bíróság. Annál is inkább érdekes problémát jelent a birtokláshoz való jogról rendelkező 1. sz. jegyzőkönyv alkalmazása, különösen azért, mert illegális építésről és formálisan nem tulajdonjogról volt szó. A Bíróság e tekintetben is az állam pozitív kötelezettségeit emelte ki (145.), méghozzá a következők szerint: „Annak megítélése terén, hogy létezik-e ilyen pozitív kötelezettség, tisztességes egyensúlyt kell teremteni a közösség érdekei és az egyén érdekei között… Ez a kötelezettség kétséget kizáróan fennáll, többek között akkor, amikor közvetlen kapcsolat van azon intézkedések között, amelyet a kérelmező joggal vár el a hatóságoktól és a birtokláshoz való jog gyakorlása között." A Bíróság következtetése szerint „a közigazgatási hatóságok mulasztásainak láncolata, amelyek a metángáz robbanás kockázatának elkerülésére lettek volna szükségesek és a kérdéses földcsuszamlás ugyancsak ellentétben áll az 1. sz. Jegyzőkönyv 1. cikke szerinti a jog 'gyakorlati és

[377] Öneryildiz v. Turkey (application no. 48939/99), ítélet 2002. június 18.

hatékony' védelméhez szükségesek. Ez a helyzet a nyugodt 'birtoklás' jogának egyértelmű megsértése, és a kérelem első részének vizsgálati céljai szerint, megfelel a 'beavatkozás' fogalmának." (146.)

Az **Európai Emberi Jogi Bíróság tehát az elmúlt közel két évtizedben sokat tett** annak érdekében, hogy a környezetvédelmi követelmények megsértését emberi jogok sérelmének tekintse, még akkor is, amikor az európai Konvenció szövegének közvetlen hatálya látszólag nem terjed ki e kérdéskörre. A Bíróság elfogadta, hogy nem elégedhetünk meg azzal a ténnyel, hogy a környezeti ártalmak témájával a Konvenció nem foglalkozik, mert egyes más emberi jogok, alapjogok biztosítása mára már nem képzelhető el a környezeti érdekek védelme nélkül. **A szoros összefüggést a kötelezettségek kiterjesztésével teremtette meg**, amelyek révén az állam elé állított követelmények szintje egyre növekszik, jogsértése nem pusztán az állami szervek aktív jogsértéseiben keresendő, hanem a passzivitásban, a védelmi követelmények, kötelezettség elmulasztásában is. Arról azonban nem feledkezhetünk meg, hogy ezen esetek aránya csekély, alkalmazása a jelentős jogsértésekre szorítkozik és az egyének jogaival való közvetlen kapcsolatot meg kell teremteni ahhoz, hogy ez az analógia alkalmazható legyen. A csoportok, a társadalom, a tágabb környezet, a nem egyértelmű jogsérelmek, veszélyeztetések tehát kívül esnek a bírói jogfejlesztő gyakorlat keretein. Az azonban nem kétséges, hogy a környezethez való jog, ha áttételesen is, de már nem hagyható figyelmen kívül.

Egy újabb ügy kapcsán (**Dubestka kontra Ukrajna**[378]) egy ismert nemzetközi jogtudós az alábbiak szerint összegezte az Emberi Jogi Bíróság tevékenységét[379]: „A környezeti kárral kapcsolatos jó néhány eset áttekintése után **néhány következtetést** le lehet vonni:

- Nincs 'jog a környezethez' az Egyezmény által védett jogok rendszerében. A 8. cikk akkor jöhet szóba, ha az egyén súlyosan és közvetlenül érintett zaj vagy más szennyezés révén.
- A környezeti megfontolások csak egyikét képezik azoknak, amelyeket figyelembe kell venni, amikor az egyén érdekét a közösségével kell egyensúlyba hozni, ha tisztességes egyensúly kívánunk, és ezen belül a környezethez való jognak nincs sajátos státusza.
- A demokratikusan megválasztott nemzeti hatóságok a legjobbak arra, hogy a számos versengő érdeket egyensúlyba hozzák, amelyek a 8. cikkely kapcsán felmerülhetnek.
- Az államok széleskörű szabadsággal rendelkeznek az ilyen esetek megítélésben.
- Az ECHR csak szubszidiárius és ellenőrző szerepben jelenik meg.
- Nem szükséges azt bizonyítani, hogy az állam beavatkozott volna, mert az államnak pozitív kötelezettségei vannak a 8. cikkely védelmére

Ha a 8. cikkely alapján kívánunk keresetet beadni, sajátos feltételeket kell teljesíteni:

- a beavatkozás a kérelmező lakását, családi vagy magánéletét közvetlenül kell befolyásolja; és
- a káros hatásoknak egy minimális szintet el kell érniük. A Bíróság tisztázta, hogy ennek a minimális hatásnak az értékelése nem általános, hanem sajátos, minden eset

[378] Application No. 30499/03), Judgment of 10 February 2011

[379] FITZMAURICE, Malgosia: The European Court of Human Rights, environmental damage and the applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Dubetska and Others v Ukraine, European Court of Human Rights, Environmental Law Review, 2011, No.13., 108-109. old.

körülményeitől függően alakul. Az általános környezeti helyzetet is figyelembe kell venni.

A 2. cikk alkalmazása kapcsán a következőkre kell figyelemmel lenni:

- az államoknak intézkedéseket kell tenniük a joghatóságuk alatt élők életének védelmére,
- az államoknak kötelezettsége a megfelelő jogi és igazgatási keretek kialakítása, amelyek hatékony elrettentést jelentenek az élet fenyegetésétől,
- az ilyen esetekben a 2. cikkely a 8. cikkelyhez kell viszonyítani,
- az államoknak a környezetvédelem tekintetében mozgásterük van e téren."

Mindennek rövid összegzését egy friss **magyar vonatkozású ügyben is** fellelhetjük[380]. A megnövekedett forgalom – különösen kamionforgalom - által előidézett zaj és rezgések ellen védelem elmaradása miatt állapított meg jogsértést és a felperes javára kártérítést a Bíróság: „24. Mindezen körülmények között a Bíróság értékelése szerint közvetlen és súlyos birtokháborítás állt fenne, amelyik azt az utcát érintette, ahol a kérelmező lakott és akadályozta otthona élvezetében a kérdéses időszakban. Az állam nem teljesítette azt a pozitív kötelezettségét, hogy biztosítsa a kérelmező azon jogát, amely a magánlakás és magánélet tiszteletére vonatkozik. Így sérült a Konvenció 8. cikkelye."

Az ezzel kapcsolatos lépések egyik újabb példájaként az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – azóta világossá vált, hogy hiába - **javaslatot tett a környezethez való jog kodifikálására**[381]: „A Közgyűlés rámutat arra, hogy az egészséges környezethez való jogot számos nemzeti alkotmány vagy regionális charta már elismerte kisebb vagy nagyobb mértékben, és az Emberi Jogok Európai Bírósága maga is közvetetten alkalmazza az egészséges környezethez való jogot gyakorlatában....
Ennek megfelelően a Közgyűlés felhívja a Miniszterek Tanácsát, hogy készítsék el az Európai Emberi Jogi Konvenció kiegészítő jegyzőkönyvét, **elismerve az egészséges és élhető környezethez való jogot**."

Az Európa Tanács Környezetvédelmi, Mezőgazdasági, Önkormányzati Bizottsága ezt megelőzően, 2009-ben hosszan tárgyalta a környezethez való jog kérdését, számos megállapítást és javaslatot téve ennek irányában, mégpedig az **'egészséges és élhető' környezethez való jog** elismerése érdekében. E javaslatokban szerepel, egyebek között:
„1. A Parlamenti Közgyűlés erősítse meg elkötelezettségét a környezettel kapcsolatos kérdésekben, elfogadva hogy nem csupán alapvető joga a polgároknak, hanem kötelezettsége is, hogy egészséges környezetben éljenek. ...
9. Tudomással van arról, hogy a társadalom, mint egész és minden egyes tagja egészséges és élhető környezetet kell átadjon a jövő generációknak, a generációk közötti szolidaritás szellemében…'

A magyarázat kiindulási pontja szerint:
„B.I.1. **Az alapvető jogok és a környezet minősége között közeli kapcsolat áll fenn,** és ezen jogok élvezetét veszélyeztetheti a környezet romlása. A környezetvédelem

[380] Deés kontra Magyarország, no. 2345/06, 2010. november 9.
[381] EURÓPA TANÁCS Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11, forrás**:** http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm (2012.09.24.)

alapvető feltétele ezen jogok megvalósulásának. Ez különösen igaz az egészséghez való jogra, a tulajdonjogokra, illetve a személyi és családi élethez való jogokra. Alá kell húzni a környezetvédelmi és más emberi jogok kapcsolatát, mint az információhoz való jog, az igazságszolgáltatáshoz való jog.
2. Ez a közeli kapcsolat a környezet és emberi jogok között világosan utal ezek összefüggésére és elválaszthatatlanságára. ...
9. Bármennyire ambiciózus és dinamikus is az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata, meg kell jegyezni, hogy szükségképpen nem lehet teljes az egészséges környezethez való jog biztosítása tárgyában. …
10. Az egészséges környezethez való jog felvétele az Emberi Jogok Európai Konvenciójába teszi csak lehetővé az egyéneknek, hogy erre a jogra hivatkozva éljenek a jogorvoslattal, függetlenül más, az Egyezményben feltűnő emberi jogoktól.

Az ENSZ e tárgyban megmutatkozó lassú előrehaladását ismerve, nem lehet azon csodálkozni, ha a fentebb megfogalmazott gondolatok, értelmezések és határozott állásfoglalás **nem kaptak kellő támogatást**, hiszen amint tudjuk, az európai emberi jogi rendszerben azóta sem jelent meg az egészséges környezethez való jog.[382]

Egy szerző ebben a vonatkozásban kissé nehezményezően állapítja meg[383]: „Az európai emberi jogi szervezetek adósak maradtak a megőrzési eszközök és az egyének vagy kisebbségek érdekei közötti konfliktus tisztázásával, figyelemmel a kérdés komplexitására és érzékenységére. Így nagyon széles körű mérlegelési lehetősége maradt a tagállamoknak."

Európánál maradva végezetül szólni kell arról, hogy a 2009. december 1-vel hatályba lépő **Lisszaboni Szerződés** immár teljesen legalizálta[384] az **Alapjogi Chartát**, ezzel pontot téve egy hosszabb folyamatra, amelynek célja, hogy az alapjogok az EU rendszerében se maradjanak tételes szabály nélkül. A Charta preambuluma már utal a fenntartható fejlődésre, illetve a jövő nemzedékek iránt viselt felelősségre és kötelezettségre, ezzel tehát megalapozza a környezetről történő gondoskodást is.

A IV. cím szól a szolidaritásról – és ezzel valójában megfelel besorolása az emberi jogok harmadik generációjáról vallott elképzeléseknek – és ezen belül több jogot is megemlít, mint pl. a munkavállalók különféle jogait, vagy akár az egészségvédelmet, mint jogot[385]. Amikor azonban a környezethez jut, akkor a cím 'környezetvédelem' és a szöveg nem utal jogokra:
„37. cikk
A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell

[382] 2010. június 16-án, a Miniszterek Tanácsa úgy döntött, hogy a Konvenció ilyen irányú bővítését nem támogatja.
[383] DESMET, Ellen: Balancing Conflicting Goods The European Human Rights Jurisprudence on Environmental Protection, Journal for European Environmental and Planning Law, vol. 7. issue 3. (2010), 323. old.
[384] Az Európai Parlament 2007. november 29-i határozata az Európai Unió alapjogi chartájának jóváhagyásáról
[385] 35. cikk: „A nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét."

építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat."

Valójában ez a megközelítés **nem más, mint a környezetvédelmi politika céljainak és elveinek rövid összegzése**, és nem hasonlít ahhoz, amikor a Charta valóban alapjogokat sorol fel és állít elénk. Ez a megfogalmazás inkább azokra a nézetekre emlékeztet, amelyek a környezethez való jogot nehezen fogadják el jognak, sokkal inkább célnak, jelen esetben uniós célnak, amely ennek megfelelően nem kényszeríthető ki, még olyan közvetett módon sem, mint arra az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata utal. Az un. uniós alkotmányozás – amúgy sem teljesen sikeres - folyamatától többet vártak a környezetvédelemmel foglalkozók –„a tiszta környezethez való jog megfogalmazása koncentrálná a jog – jelenleg nagyonis szétágazó – vonatkozásait egy klauzulába. Ez a lépés jobban kiterjesztené a koncepció egyértelműségét és jogbiztonságot eredményezne. Mindenesetre a tiszta környezethez való jog való jog elfogadása révén ezen lényeges kérdés kezdeményezését a bíróságoktól - amely jelen esetben az Európai Emberi Jogi Bíróságot jelenti és nem is közösségi intézményeket – a politikai szereplőkhöz és végül a jogalkotóhoz jutna el."[386] Ez a lépés nem valósult meg, az EU nem érezte elég erősnek magát ahhoz, hogy kimondja ennek a jognak létezését. Marad tehát az EU Bíróság (ECJ) eddigi gyakorlata, amelyik számos eljárási és érdemi kérdésben közelített e témához, de nem lépte át azt a korlátot, amit az Emberi Jogi Bíróság.

A fentiek mellett azonban el kell oszlatni egy félreértést, ami arra vonatkozik, mintha jelentős különbség lenne az emberi jogi megfogalmazás és a Charta inkább célokat vagy elveket jelentő fogalmazása között. Ebben a tekintetben igaz az a megállapítás, hogy „A közösségi bíróságoknak mindenképpen el kell dönteniük, melyek a Charta azon rendelkezései, amelyek mint egyéni jogok kikényszeríthetők, és melyek azok, amelyek inkább elvek, amelyek a politikai intézményeket irányítják." Majd folytatja a szerző: „Az elvként megjelenő Charta rendelkezések, mint a fogyasztóvédelem, meghatározzák a jogalkotást a Közösségen belül, illetve ugyancsak a tagállamokra nézve, amikor a közösségi jogot végrehajtják. **Ezeket az igazságszolgáltatásnak is el kell ismern**i, amikor a Közösség bíróságai értelmezik a jogszabályokat és meghatározzák azok törvényességét… Amennyiben a Charta rendelkezését elvként jellemezzük, az egyénnek még mindig lehetősége van arra, hogy azzal érveljen, hogy a jogalkotás vagy a végrehajtás cselekményét is úgy kell értelmezni, hogy az a legjobban szolgálja, pl. a fogyasztóvédelmet."[387] Természetesen mindez a környezetvédelemre is vonatkozik, amelyet a fogyasztóvédelemmel azonos rendszerben fogalmaz meg a Charta. Így tehát elviekben lehet különbséget tenni a 'jogiasabb' és 'elvi' megközelítések között, azonban **az elvi megközelítések sem jelenthetik azt, hogy ne lehessen rájuk hivatkozni.** Erre a hazai jog alkotmánybírósági értelmezése is megfelelően rámutat, amit a következőkben tárgyalok.

Krämer mindenesetre szkeptikusan fogja fel[388] az EU által választott megoldást, bár ez

[386] ERMACORA, Florian: The Right to a Clean Environment int he Constitution of the European Union, in The European Convention and the Future of European Environmental Law, ed. by. Jan H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen, 2003, 38. oldal
[387] CRAIG, Paul: EU Administrative Law, Oxford Universty Press, 2006., 511-512. old
[388] KRÄMER, Ludwig: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 150. old

nem zárja ki a fentiek érvényesülését sem: „A 2000 végén elfogadott Charta nem hozta létre a tiszta környezethez való jogot. A 37. cikk annak megállapítására szorítkozik, hogy:... **Ez a rendelkezés meglehetősen félrevezető**, mivel nem világos, hogy egy ilyen formula, amely nagymértékben megfelel az EUMSz 11. cikkének, milyen értelemben hoz létre „jogokat”.”

4. Környezethez való jog és Magyarország

Az emberi jogi szempontok érvényesülése vizsgálatának számunkra legfontosabb állomása a hazai alkotmányos, állampolgári jogok, de akár emberi jogok (hiszen a védelem nem csak a magyar állampolgárokra terjed ki!) megléte. „A legáltalánosabb oka annak, hogy a környezetvédelem alkotmányos szempontjait vizsgáljuk, az az, hogy a környezeti problémák súlyossága, kiterjedtsége és komplexitása igényli az összehangolt és közös politikai cselekvést, amelyik a nemzedékek minden tagjára irányul, tartós alapon.”[389]

Az állampolgári jogi megközelítés előzményei hazánkban is több mint három évtizedre nyúlnak vissza. Az **1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről** 2. § (2) bekezdése a következőképpen fogalmazott: „Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.” A jog értelmezésére azonban valójában soha nem került sor, holott tartalma megfelelő magyarázatra szorult volna, hiszen korához képest valójában rendkívül korszerű megközelítést jelentett, a Stockholmi Konferencia gondolatmenetét követve.

Az **Alkotmány 1989. évi módosítása** során a környezetvédelem két helyen is megjelent a normaszövegben, az I. fejezetben, az általános rendelkezések között, illetve a XII. fejezetben, az alapvető jogok és kötelezettségek rendszerében. A két megfogalmazás, illetve megközelítési mód eltérő – az egyik egyértelműen emberi jogról szól, a másik azonban eszközként közelít a környezetvédelemhez -, mégis együtt kell azokat értékelni és elemezni:
18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
...
70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.
(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

Az **Alkotmány említett 18. §-át vizsgálva** a környezethez való jog ott megjelenő legfontosabb elemei a következők:

1. Az állam aktivitása, az állami cselekvés fontossága – „érvényesíti” - egy sorban van a felismeréssel, így tehát az állam felelős az intézményi és jogi környezet megteremtéséért. Az állam felelőssége, a hatályos környezetvédelmi törvény indokolása szerint a ’környezetbarát jogrendszer’ megteremtése.

[389] HAYWARD, Tim: Constitutional Environmental Rights, Oxford University Press, 2005. 5. old.

2. A környezethez való jog ebben a megfogalmazásban több mint a hagyományos állampolgári jog, mert „mindenki” szerepel alanyi körében. Így a fenti állami kötelezettség egyebek között a nemzetközi együttműködésben való részvételt is magában foglalja, illetve ugyancsak része az egyenlő jogok biztosítása másoknak, pl. a határokon átnyúló hatások feltárására szolgáló Espoo-i Egyezmény hazai implementálása révén.
3. A jog nem csupán a materiális és kézzelfogható emberi érdekek védelmét jelenti, mert az „egészséges környezet” részben nem az emberi egészségre utal – mint a 70/D § -, részben pedig feltételezi a környezeti szempontok széles körét, mint akár az esztétikus környezetet is, amely a környezet egészsége szempontjából vizsgálandó. Ennek részleteiről később szólok.

Szinte az új alkotmányszöveg elfogadásával egyidejűleg merült fel a megfelelő értelmezés iránti igény is. A miniszterelnök és az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottságának elnöke kérték az Alkotmánybíróság állásfoglalását. Az erre adott válasz[390] – illetve inkább a kapcsolódó különvélemény – kissé feledésbe merült, de feltétlenül indokolt megemlékeznünk róla. Az AB álláspontja akkor az volt, hogy nem kívánja az Alkotmányt általánosságban értelmezni:
„II. 1. … Az Alkotmánybíróság tehát alkotmányértelmezési hatáskörét megszorítóan értelmezte, mert úgy ítélte meg, hogy a jogalkotást megelőző alkotmányértelmezések azzal a veszéllyel fenyegetnek, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is, és ezáltal - az Alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben - egyfajta alkotmánybírósági kormányzás alakulna ki.”

Az AB ekkor még érezhetően nem is tudott mit kezdeni a kérdéses joggal, hiszen nem éppen előremutató módon összegezte a problémákat, **mintha nem érzékelte volna a dilemma súlyát**: „Egyaránt alkotmányos lehet például az antropocentrikus és a természet önértékére alapozott környezetvédelem, ugyanígy a piaci vagy igazgatási elemek túlsúlyára épülő megoldások sem minősíthetők önmagukban az alkotmányosság szempontjából.” Ami azonban nagyon gyakorlatias megközelítésre utal, az a következő mondat: „3. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog elismerését megvalósító és érvényesítésére szolgáló alanyi jogok összességét is csak a törvényhozás és - a maga területén - a bírói gyakorlat, nem pedig alkotmánybírósági alkotmányértelmezés határozhatja meg.”

A határozattal kapcsolatban **Ádám Antal és Zlinszky János alakított ki különvéleményt**, amelynek kiinduló pontja, hogy „1…. a vizsgált ügyben az alkotmánybírósági alkotmányértelmezés feltételei fennállanak.” A különvélemény számos pontja megtalálható a későbbi alkotmánybírósági határozatokban, azonban van ezen túlmenően is számos megállapítása. Ebből idézünk fel néhány gondolatot a történeti hűség kedvéért:
„2. … az Alkotmány 18. §-ában megállapított jog: alapjog. ...
4. A jogtudomány széles körben vallott felfogása szerint minden alanyi jognak mellőzhetetlen kísérő párja a megfelelő alanyi kötelesség. Ezt az összefüggést a 18. § világosan ki is fejezi azáltal, hogy előírása szerint a Magyar Köztársaság nemcsak

[390] 996/G/1990 AB közlöny: II. évf. 11. szám

elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez, hanem azt is vállalja, hogy érvényesíti ezt a jogot. Az indítványozott alkotmányértelmezésnek ezért utalnia kellene arra, hogy mit jelent az egészséges környezethez való alapjog állami érvényesítési kötelessége. Szerintünk a vizsgált alapjoghoz kapcsolódó állami érvényesítési kötelesség magában foglalja:

a. az egészséges környezet minőségi mutatóinak (határértékeinek) meghatározását,
b. a minőségi mutatók érvényesülési feltételeinek törvényi megállapítását,
c. a minőségi mutatók érvényesülésének figyelését, ellenőrzését, mérését és értékelését,
d. a minőségi mutatók megtartására késztetés eszközeinek meghatározását és alkalmazását,
e. a minőségi mutatók megsértése, vagyis az egészséges környezet károsítása esetére a kijavítás eszközeinek és módozatainak, valamint a kárfelelősség érvényesítési rendjének meghatározását,
f. az Alkotmány más alapjogi rendelkezése alapján is a polgároknak a környezettel összefüggő tájékoztatásra vonatkozó joga biztosítását, valamint az érintetteknek a környezetvédelmet szolgáló állami és önkormányzati döntések előkészítésében való közreműködését, továbbá az egészséges környezet fenntartását és fejlesztését szolgáló társadalmi aktivitást könnyítő, illetve serkentő jogszabályok megalkotását.

A jogalkotás természetesen egyéb tárgykörök szabályozásával is szolgálhatja az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését.

5. Az egészséges környezetnek az ember, az élővilág, a biológiai sokféleség fennmaradása, a szárazföld, a vizek és a légtér oltalma, valamint a fenntartható fejlődés elérése szempontjából fennálló létfontossága és globalitása miatt a vizsgált alapjogra vonatkozó alkotmányértelmezés keretében nem mellőzhető a nemzetközi jogi összefüggések figyelembevétele sem."

A fenti megközelítés lesz tehát majd részben az alapja az AB későbbi határozatainak is, amelyek azonban már nem ennyire alakító módon próbálják az állam szerepét meghatározni, hanem, a fenti határozattal – különvélemény nélkül - összhangban, tartózkodnak attól, hogy részleteiben értelmezzék az állam kötelezettségeit. A fenti különvélemény valóban olyan szempontokat sorol fel, amelyek elfogadása révén az AB már szinte jogalkotóként lépne fel, hiszen ebben anyagi jogi kérdések és alapvető eljárásjogi garanciák egyaránt szerepelnek – az f) pont pl. az akkor nálunk még csak kezdeti formában lévő társadalmi részvétek egyes elemeinek egyértelmű megjelenítése.

Az Alkotmánybíróság **28/1994. (V. 20.) AB határozata** a természetvédelmi területek privatizációjával kapcsolatban valójában a környezethez való alkotmányos jog értelmezésébe fogott, illetve a jog hatékony érvényesüléséhez szükséges egyes jogalkotási hiányosságokra hívta fel a figyelmet. A jogértelmezéshez alapul szolgáló esettel itt nem foglalkozunk, sokkal inkább az Alkotmánybíróság környezeti jogot értelmező felfogása fontos számunkra, mivel az hosszú távra meghatározhatja és meg is határozta a hasonló jogértelmezéseket. Az értelmezés kitér mind az alkotmány 18. §-ának, mind pedig 70/D. § (2) bekezdésének értékelésére. **A határozat lényegét** a környezethez való jog szemszögéből az indokolás III. 2. a) alpontja és III. 3. pontja tartalmazza.

III. 2. a): „A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is

pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg."
III. 3.: „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban **önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog,** amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia."

A környezethez való jog értelmezésekor alapjában kétféle álláspont ütközik. Az egyik a környezethez való alkotmányos jogot elsősorban eljárási kérdésnek tekinti, oly módon, hogy a jog az állam szabályozási és védelmi felelősségét jelenti. A másik értelmezés a környezethez való jognak tartalmi értelmet ad, alanyi jogi minőséget feltételezve. Maga az idézett határozat is utal erre az értelmezésre, főleg ellenpéldaként. Az alanyi jogi minőség a környezethez való jog tartalmi kereteit is felölelné, amire azonban az egy-két mondatos meghatározások a jogalkalmazás jelenlegi hazai szintjén nem elegendőek. A joggyakorlat és különösen a bírói jogalkalmazás nem tette még magáévá a környezetvédelem érdekeit, így az erre irányuló kezdeti törekvéseknek aligha használnak a generális fogalmak.

Az állam környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségének teljesítése a határozat szerint **nem enged teljes értelmezési szabadságot az állam számára**. Az indokolás IV. 1. pontjában az Alkotmánybíróság valójában a védelem elvárható alsó szintjét jelöli ki – „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje" – anélkül, hogy ezt pontosan meghatározná. Az állam ilyen kötelezettségei teljesítéséhez a határozat a megelőzést tartja legmegfelelőbbnek.

A határozat további fontos elemei:

- „Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére."
- „A környezethez való jog érvényesítéséhez természetesen alanyi jogokat is kell alapítania a törvényhozónak, de ezekre az jellemző, hogy többnyire csupán közvetetten függnek össze a környezetvédelemmel."
- „A legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn."
- „A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az „emberiség" és a „természet" lehetne."
- „A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg."
- „…a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot."

Az AB határozat több összetevőt sorol fel a környezethez való jog jellemzéseként, de

mindegyik jellemző esetében az állampolgári jogoktól való jelentős eltérést érzékelhetjük. Mint államcél, illetve az állami kötelezettsége, nem határozható meg a jog pontos tartalma, hanem negatív megközelítéssel élve, csupán az adott szint fenntartásának követelménye maradhat meg**, a visszalépés tilalma**. Ami viszont még ennél is sokkal fajsúlyosabb kérdés, az annak egyértelmű megállapítása, hogy a jog nem ítélhető meg individuális szempontból, **hatóköre sokkal szélesebb, valójában magán az emberen is messze túlmutat.** Az egyes jogi garanciák, esetleg alanyi, de inkább eljárási jogok nem képesek meghatározni, mit is jelent ez a jog, csak segítséget nyújtanak annak érvényesüléséhez. Ami ugyancsak fontos gondolat, hogy a környezethez való jog az ember továbbélésének záloga, innen pedig a jövő generációk értelmezése sincs messze.

Az Alkotmánybíróság az 1007/B/1994/12. számú ügyben hozott határozatában, közel egy évvel az előzőekben tárgyalt határozatot követően ismét hivatkozott az alkotmány környezethez való jogot szabályozó két szakaszára, mégpedig a gázenergiáról szóló 1969. évi VII. törvény végrehajtási rendelete egyik bekezdésének [1/1997. (IV. 6.) NIM rendelet 18. § (4) bek.] véleményezése során. A bekezdés lehetővé tette, hogy a gázszállító vezeték elhelyezésére irányadó általános tilalmak alól a bányahatóság felmentést adjon, mégpedig teljes diszkrecionális jogot gyakorolva. A mondott ügyben a határozat II. 4. pontja megállapítja: „Ezzel a vizsgált szabály ellentétbe kerül a környezethez való alkotmányos jog [alkotmány 18. § és 70/D. § (2) bek.] érvényesítésének állami kötelezettségével. A környezethez való jogból következik, hogy az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető."

A környezethez való jog állami felelősséget megalapozó értelmezése magától értetődően megköveteli, hogy az állam e téren jelentkező felelőssége – szabályozási és jogérvényesítési téren egyaránt – ellenőrzött keretek között valósuljon meg. Eme keretek átfogják a feltételrendszer kialakításától a legkisebb beavatkozásig terjedő skálát. Az állampolgári jogi, sőt a magyar alkotmány 18. §-ának értelmezése szerint akár emberi jogi – hiszen a jog nem a magyar állampolgársághoz kötött – minősítés egyben megalapozza azt az elvárást, hogy a jog ne legyen teljes mértékben kitéve a pillanatnyi állami érdekeknek, így az állam szabadsága nem érvényesülhet korlátok nélkül.

Az Alkotmánybíróság markánsan fogalmaz egy a természetvédelmi oltalommal kapcsolatos 48/1997. (X. 6.) AB határozatában, amelyben tovább pontosította az eddig már leírtakat, egyebek között a következő indokolással:
„A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt **a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni**, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a **megelőzésnek elsőbbsége van**, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti

állapotot. A környezethez való jog ér vényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni." [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 140–141.]

A 48/1998. (XI. 23.) AB határozat ugyan a magzati élet védelmét tárgyalja, mégis figyelemre méltó benne **a környezethez való jog és az emberi élethez való jog közötti kapcsolat** megteremtése: „Az élethez való jogból folyó objektív intézményvédelmi kötelességet tehát az állam összhangban gyakorolja azokkal a hasonlóan objektív kötelességeivel, amelyek az egészséghez való jogból, az egészséges környezethez való jogból, az anyát a gyermek születése előtt és után az alkotmány alapján megillető védelemből és támogatásból hárulnak rá. Az életvédelmet szolgáló alanyi jogok, állami kötelességek, valamint államcélok rendszerének közös gyökere az élethez való jog. Az említett alapjogokból folyó állami intézményvédelmi kötelességek mindig túlmutatnak az alanyi jogosultak jogain. Így például az egészséghez való jog éppúgy a jövő nemzedékek egészségét is szolgálja, mint az egészséges környezethez való jog. Az alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is. ..."

A 30/2000. (X. 11.) AB határozat egy garanciális, tehát a környezethez való jog eljárási oldalát biztosító jogosítvány mellőzését kérte számon a jogalkotótól – „…jelen esetben az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is garanciális jelentőségű lett volna, mert a fentiekben kifejtett – az alkotmány 18. §-ával kapcsolatos – alkotmányos követelmény betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében.
…Ez a fokozott felelősség különleges megfontoltságot és körültekintést követel meg a jogalkotó részéről."
A határozat az eljárásjogi garanciák megőrzésének példája, amelyet legújabban is alkalmaztak, de erre az integráció kapcsán térek vissza.

Az ezt követő AB határozatok valójában ezt a megközelítést formálgatták, alig téve hozzá valamit. A legutóbbi ilyen határozatok közül erre jó példa a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat, az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény egyes pontjainak alkotmány-ellenességéről, amelynek egyik alapgondolata a fentieket pontosítja: „2. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjognak tekinti, ezért a korlátozása alkotmányosságának megítélésénél - a minden alapjog korlátozására irányadó mércét - az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni."

Az arányosság gondolata alapján tehát az AB elképzelhetőnek tartja a környezethez való jog korlátozását, de csak rendkívül indokolt feltételek mellett. Mindenesetre mindeddig a gyakorlatban erre nem került sor ilyen irányban – felvetődik az un. Zengő ügyben (l. alább), de nem jut el a gondolattól a megvalósulásig -, ellenben egyéb jogok, alapjogok korlátozásának lehetősége a környezetvédelem okán nem egyszer előfordul. Ez az arányossági gondolat pillanatnyilag tehát visszafelé igaz és arra mutat, hogy nagyonis gyakorlatias álláspontot tükröz.

A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény volt a vizsgált tárgykör a 11/2005. (IV. 5.) AB határozat esetében, ahol szintén a különböző érdekek és értékek súlyozása, az arányosság biztosítása jelentette a központi problémát. Nem is ez jelentette a lényegi gondot, hanem az ilyen megoldáshoz adott **garanciák hiánya**: „… az indítványozók által vitatott rendelkezések önmagukban nem sértik az Alkotmány 18. §-ában szabályozott környezethez való jogot, alkotmányellenes helyzet annak következtében keletkezett, hogy a törvényhozó úgy adott lehetőséget a természeti viszonyokba való beavatkozásra, hogy egyúttal nem alkotta meg az Alkotmány 18. §-ában szabályozott környezethez való jog érvényesülését biztosító - a tervek elfogadására és a hatósági jogkörök gyakorlására feljogosított közigazgatási szerveket is kötelező - garanciális rendelkezéseket."

Itt is megjelenik a **tulajdonkorlátozás** kérdése és ennek elvi alapjai, amit tágan értelmezve úgy fogalmazhatunk meg, mint a különböző konkuráló védett jogi tárgyak közötti helyes egyensúly megkeresésének alapjait. A határozat visszautal egy régebbire: „IV. …Az Alkotmánybíróság döntéseiben következetesen hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, a köz érdekében a közérdekkel arányos módon korlátozható. Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (ABH 1993, 373.) fejtette ki álláspontját az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságairól, és elvi éllel meghatározta a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának vizsgálata során alkalmazandó szempontokat. E határozatában megállapította: „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más. [ABH 1993, 380.]"

Mindenesetre erre az időszakra nézve igaz az a megállapítás: „az Alkotmánybíróság nem csak alkotmányossági szempontokat dolgozott ki, hanem a környezetvédelmi szabályozás egyes alapelveivel is foglalkozott. Egyes megállapításai hozzájárulnak az alapelvek által kifejezett követelmények megértéséhez, s egyben a jogalkotó kötelezettségeinek meghatározásához."[391]

Az 50/2007. (VII. 10.) AB határozat ugyancsak az esetleges tulajdoni korlátozások szükségességére, tehát a tulajdonnal járó kötelezetti oldal fontosságára világít rá. „4.3. … Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a „közterületek, a zöldfelületek közösségi érdekeknek megfelelő mértékű megtartása" - szemben „a közérdek érvényesítésével

[391] FODOR László (Baranyi Tamás és Tóth Katalin közreműködésével): Környezetjog, Lícium Art, Debecen 2006, 84. old.

kapcsolatos", közelebbről meg nem határozott „jogbiztonsági" megfontolásokkal -, az Alkotmány 18. §-ába foglalt egészséges környezethez való jog intézményvédelmi oldalára figyelemmel, megfelelhet az Abh. szerinti, a tulajdonkorlátozás alkotmányosságának feltételeként szolgáló közérdekűségi mércének."

A környezethez való jog megfelelő értelmezése tekintetében kiemelt figyelmet érdemel **az állampolgári jogok országgyűlési biztosának** környezetvédelmi tárgyú tevékenysége, még az új biztosi intézmény – a jövő generációk védelmének biztosa – 2008-ban megkezdett működése előtt[392]. Az évtizeddel ezelőtti beszámoló e téren fontos szempontra hívja fel a figyelmet: „Az egészséges környezethez való jog az Alkotmány rendszerében a harmadik generációs jogok közé tartozik. Többször rámutattunk már arra, hogy e jogok kikényszeríthetőségének hiánya miatt az országgyűlési biztosok eljárásának is igazodnia kell a társadalmi, gazdasági feltételek adta lehetőségekhez." Megjelenik itt is tehát az érdekek súlya, az arányosság, mindennek azonban egyéb feltételei is vannak. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ilyetén álláspontja jól tükröződik az un. Zengő-ügyben[393], ahol valójában két alkotmányos jog ütközött – a környezethez való jog és a nemzetbiztonság kérdése. Az AB határozataira hivatkozva állapítja meg a jelentés: „…a két alkotmányos alapérték, illetve állami feladat konfliktusa esetén az egyik a másik rovására csak a szükségesség és arányosság „tesztjét" alkalmazva alkalmazható."

A **jövő generációk biztosának intézményét** bevezető 2007. évi CXLV. törvény indokolása a következőket emeli ki: „A törvény a jelenleg élő és a jövő generációk élete és egészsége természeti alapjainak védelme, az emberiség közös örökségének megóvása és közös gondjainak megoldása, az emberi méltóságnak megfelelő környezeti feltételek fenntartására vonatkozó felelőssége tudatában, annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek számára a választás szabadságát, az élet minőségét és a természeti erőforrásokhoz való akadálytalan hozzáférést megtartsa..." Valójában e megfogalmazásban benne van mindaz, amiről már szóltunk és benne van az is, hogy a jogalkotó nem tudja igazán hová tenni a jövő generációk jogának kérdését, így lehetséges az, hogy amikor a sokat ígérő fogalmat közelíti a mindennapokhoz, marad az, amit a törvény így határozott meg. „27/A. § (1) Az Országgyűlés az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében külön biztosként megválasztja a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát." A jövő generációk joga így gyakorlatilag a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket ölelte fel.

Fodor László foglalja össze az alkotmányos jogokkal kapcsolatos általános megállapításként: „A környezet értékét elismerő alkotmány formális értelemben úgy járul hozzá a „környezetbarát jogrend" kialakulásához, hogy hivatkozási alapot nyújt, illetve kötelezettséget teremt a környezeti követelmények meghatározásához, tartalmilag pedig úgy, hogy megköveteli a környezeti szempontoknak a figyelembevételét és beépítését az olyan emberi magatartások, társadalmi viszonyok szabályozásába, amelyek a környezet igénybevételét, használatát jelentik." [394]

[392] Példánk az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 1999. tevékenységéről szóló beszámoló. L.: www.obh.hu
[393] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3631/2003. számú ügyben
[394] FODOR László: Környezetvédelem az Alkotmányban Gondolat – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest 2006., 65.old.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a **2010. második felében megindult alkotmányozási folyamat kapcsán** érdemben foglalkozott a környezethez való jog kérdésével[395], amely gondolatokra akkor is érdemes odafigyelni, ha később nem ebben a formában jelentek meg az alkotmányban. „ ...a következő javaslatot fogalmazzuk meg: „A Magyar Köztársaság – a jelen és a jövő nemzedékek létfeltételeinek intézményes biztosításával – elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Mindezt a magas szintű védelem és fenntartható fejlődés jegyében az elért védelmi szint megőrzése, az elővigyázatosság, a megelőzés, valamint a szennyező fizet elve alapján valósítja meg. ”

A javaslat tehát nagyon visszafogott, a jelenleg hatályos megfogalmazást bővítené ki szerény módon, egyesítve a legfontosabb – sajnos nem minden fontosat - környezetjogi elveket és utalva az AB álláspontjának legkönnyebben számon kérhető elemére – a visszalépés tilalma -, így nem utal megfelelően e jog tartalmára, illetve nem utal a kötelezettségek kiterjedtségére. Fodor László ennél már korábban tovább lépett: „Saját javaslatunk a következőképpen szól: „ …§ A Magyar Köztársaság állama a jövő generációk érdekeire is tekintettel, a földi élet alapjainak megőrzése érdekében védi a környezetet, és elismeri mindenki jogát a környezet védelméhez. A környezet megóvása mindenki kötelezettsége.”[396] Fodor fogalmazásában a kötelezettségek kiemelése jelenti az előrelépést.

Az új kormányzati ciklusban alapvető feladatnak tekintették az Alkotmány megújítását, amelynek eredményeként 2011. áprilisban elfogadásra került az **új alkotmány - Alaptörvény**[397]. Az előkészítés során a környezetvédelem megjelenése, szerepe, súlya is számos vita tárgya volt, különösen olyan tekintetben, mennyiben tartsuk meg az Alkotmány akkori szövegét, illetve mennyiben jelenjenek meg a fentiekben tárgyalt közjóhoz, a jövő generációk jogaihoz, az ezekhez kapcsolódó kötelezettségekhez kapcsolódó rendelkezések.

Az Alaptörvény első része, preambuluma a „**Nemzeti Hitvallás**” cím alatt összegi azokat a legfontosabb elvi jelentőségű, az ország és a nemzet helyét és a különböző értékekhez való viszonyulását meghatározó gondolatokat, amelyek a jogszabály további részére is meghatározó befolyással lehetnek. Ezek között **három ponton emelhetjük ki a környezetvédelem értékét**:

- „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk.
- Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos felhasználásával védelmezzük az utánunk jövők életfeltételeit. ...
- Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.”

Az első kiemelést érdemlő pont a természeti és ember alkotta értékek, tehát a környezet hangsúlyos megjelenését jelenti, méghozzá összekapcsolva a már említett **közös** – itt

[395] http://www.jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=alkotmany-hir-1001
[396] FODOR László: Környezetvédelem az Alkotmányban Gondolat – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest 2006., 65.old, 196. old
[397] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

nemzeti – **örökséggel**. A közös örökség két részből áll:

- a fentebb már említett nemzetközi jogi fogalommal a 'common heritage' jelenti ennek materiális, tárgyiasult tartalmát;
- míg a másik ismert nemzetközi jogi fogalom – 'common concern of humanity' – az immateriális, pl. kulturális, esztétikai, etikai értékek felé irányul.

Láthatóan itt mindkét elem helyet kap, sőt nem csupán az ország saját területére, hanem a Kárpát-medence egészére vonatkoztatva, tehát történeti szemlélettől áthatva. A Kárpát-medence gondolat nem csupán elméleti kérdés, hanem pl. a természetvédelemben jelentős gyakorlati haszna is van. Erre utal, hogy az EU Natura 2000 hálózatához kapcsolódva megjelent a pannon biogeográfiai régió, vagy ökorégió fogalma[398]. A pannon biogeográfiai régióban számos olyan faj és élőhelytípus található, amely a 15 tagú unió területén nem fordul elő.

A második fenti elem a **jövő generációkra és egyben a természeti erőforrásokra** – mint a fenntartható fejlődés két lényegi összetevőjére – utal. II. János-Pál írta[399]: „Mivel az ember arra hivatott, hogy művelje és őrizze a világ kertjét, különleges felelősséggel tartozik az élő környezetért, azaz a teremtésért, melyet Isten személyes méltósága, élete szolgálatába állított, de nemcsak a jelen, hanem a jövendő nemzedékek szempontjából is." XVI. Benedek úgy fogalmazott, hogy az embernek globális felelőssége van a környezeti értékekkel kapcsolatban. Az Istentől ajándékba kapott világot nem szabad „kifosztott állapotban hátrahagyunk az újabb generációknak" (50)[400].

A harmadik elem pedig annak fényében ítélhető meg, mit is értünk **emberi méltóság** alatt. Az egyházak környezeti felfogását már említettük, így itt is utalnunk kell az 'emberi méltóság' tartalmára. Figyelemmel arra, hogy ez a preambulum – hitvallás – amúgy is a keresztény szellemiség, keresztény gyökerek hangsúlyozását fontosnak tartja, nem túlzott az az álláspont, hogy ezzel együtt el kell ismerni a környezeti értékek, az ember eziránt érzett felelőssége elismerését is, mint az emberi méltóság összetevőjét. Az ember ugyanis nem értelmezhető a teremtett világtól kiszakítottan. Ugyancsak pápai üzenetben olvassuk[401]: „7. ... Az élet, és mindenekelőtt az emberi méltóság tisztelete az alapvető vezérlő elve mindenfajta egészséges gazdasági, ipari vagy tudományos fejlődésnek."

Az Alaptörvény második része az '**Alapvetés'** címet viseli, tehát az általános rendelkezések elegánsabb megfogalmazását jelenti. Ezen belül két fontos gondolatot találhatunk, a P és a Q cikkben – **a nemzet közös öröksége kérdését, illetve a nemzetközi együttműködés ügyét**.

„P) cikk
A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége."

[398] http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_1596
[399] EVANGELIUM VITAE II. János Pál pápa enciklikája, 1995
[400] CARITAS IN VERITATE XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009
[401] II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a Béke Világnapja alkalmából, 1990. január 1.

A közös örökség kérdését már tárgyaltuk, itt az az új megközelítés jelenik meg, hogy az Alaptörvény felsorolja, mit is ért ezen fogalom, illetve a közös örökség alatt. A természeti erőforrások részletezése nem teljes körű felsorolás, hiszen nincs lezárva – ezt jelenti a 'különösen' megfogalmazás. Ugyancsak megjelenik – immár másodszor - a jövő nemzedékek érdekeinek, jogainak védelme. Végezetül pedig külön kell hangsúlyoznunk **a kötelezettségi oldal erőteljes megfogalmazását**, amely a környezethez való jog értelmezési lehetőségeinek egyik módja. Az kétségtelen, hogy a jogok és kötelezettségek szerves egységet alkotnak. Jogról csak akkor szólhatunk, ha a másik oldalon ehhez megfelelő kötelezettségek járulnak, egyébként a jogokról beszélni nem lenne egyéb üres szófordulatnál. Az AB is ezt húzta alá már első határozatában[402] – „A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is."

Ugyanez még részletesebben olvasható pl. a Környezet és Egészség Európai Chartájában, amelyik a jogokat és kötelezettségeket egységében jeleníti meg, kezdve a joggal és közvetlenül ezt követően a kötelezettségekkel, amelyek mindenkire kiterjednek: „2. Minden egyénnek kötelezettsége a környezet védelméhez való hozzájárulás, saját maga és mások egészsége érdekében." Majd következik a kötelezetti sorban a társadalom minden része, a közigazgatás miden szintje, a kormányok, a köz-és magántestületek, és mindez kiegészül a média és a társadalmi szervezetetek szerepével.[403]

„Q) cikk
(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával."

A fenntartható fejlődés együtt jelenik meg a békével és biztonsággal. Emlékeztetni szeretnék arra, hogy XVI. Benedek pápa 2010. évi üzenete a Béke Világnapjára[404] már címében is erre utal - Ha békére törekszel, védd a teremtett világot! II. János-Pál pápa pedig 20 évvel ennek előtte fogalmazta meg ugyanezen üzenetében[405]: „Látható, hogy napjainkban egyre inkább tudatában vagyunk, hogy a világbéke veszélyben van… s ez a természet iránti kellő tisztelet hiányából is fakad"

Az EU hatályos Lisszaboni Szerződése – annak is az Európai Unióról szóló szerződése - is hasonló elkötelezettséget tartalmaz 3. cikkében (az EUSz. korábbi 2. cikke): „(5) A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és

[402] 28/1994. (V. 20.) AB határozat
[403] WHO: A Környezet és Egészség Európai Chartája. Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Európai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989. december 7-8.
[404] XVI. BENEDEK üzenete a Béke világnapjára, 2010
[405] Üzenet a béke világnapjára, 1990, 1

kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához."

Mindezen összetevők már megjelentek a fentiekben, így **a nemzetközi együttműködés követelménye**, illetve ennek megfelelő tartalommal való megtöltése, a béke és fenntarthatóság kapcsolata, illetve hazai szinten egyebek között kiemelten a biodiverzitás megőrzésének mintegy egyetemes kötelezettségként történő kiemelése, ezen belül az ebbe az irányba ható kormányzási irány kijelölése. Az Alaptörvény törekszik arra, hogy magába foglalja a jelen és a jövő generációk érdekeinek védelmét, ugyanakkor ez nyilván nem azonos mértékben jelenik meg majd a valóságban, annak minden megvalósulási szintjén. Hiszen amíg pl. a jogalanyokon általában a kormány jogérvényesítő szerepében is számon kérheti a P) cikkben foglaltak teljesülését, erre a kormánnyal szemben sokkal kevesebb esély mutatkozik – ez a felelősség jobbára politikai jellegű marad.

Az Alaptörvény következő vizsgálandó fejezete a **'Szabadság és felelősség'** címet viseli és jobbára **az állampolgári jogokat tartalmazza**. Négy különböző kérdéshez kell röviden magyarázatot fűzni: emberi méltóság, tulajdon, egészséghez való jog és környezethez való jog.

„II. cikk
Az **emberi méltóság** sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg."
E jog kapcsán csak visszautalunk arra, amit az Alaptörvény preambuluma (Nemzeti Hitvallás) kapcsán elmondunk, hogy az emberi méltóság és a környezetvédelem egységet alkot, amennyiben a természet és környezet része az emberi méltóság eszméjének, anélkül nem teljesedhet ki.

„XIII. cikk
(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A **tulajdon társadalmi felelősséggel jár.**"

Az AB nem egy határozatában[406] húzta alá a tulajdon korlátozhatóságát és a tulajdon felelősségét: „III. 4.: A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog, amelyet az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint törvényben korlátozni lehet. ... Az Alkotmánybíróság - korábbi határozatában kifejtettekre figyelemmel - megállapította, hogy ezek a korlátozó rendelkezések a természet megóvását célozzák, és így az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükségesek."

Egy gyakorlati példát hozhatunk fel a tulajdonnal kapcsolatos felelősségre - a parlagfű elleni védekezésben 2008-ban új eredménynek volt tekinthető a 2000. évi XXXV. törvény a növényvédelemről (hatályon kívül helyezve 2008. IX..1, de újabb

[406] Pl. ilyen a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat

rendelkezések hasonlóan fogalmaztak), amely szerint - 5. § (3) bek. – „A földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbó kialakulását megakadályozni és ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani." Ugyancsak kiemelkedő lépés volt a közérdekű védekezés lehetőségének megteremtése (7. §; 7/A. §), amely a növényvédelmi szervet jogosítja fel beavatkozásra. Az ezzel kapcsolatos határozat jogorvoslati eljárásra tekintet nélkül azonnal végrehajtható. A parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának költségeit megelőlegezik, majd adók módjára behajtható.

„XX. cikk
(1) **Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.**
(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő."

A megelőző Alkotmány 70/D. § köszön vissza, számos kiegészítéssel, pontosítással. Ilyen új elem a GMO-mentes mezőgazdaság (amely sajnos aligha valósulhat meg, erről az utóbbi hetek híradásai tanúskodnak), az egészséges élelmiszer és ivóvíz. Anélkül, hogy minden kérdést külön elemeznénk, egyet, az ivóvizet emelném ki. Egyre több nemzetközi dokumentum vagy konferencia foglalkozik ezzel a kérdéssel, amit látható az Európa Tanács egy ajánlásában[407] megfogalmazta: „Mindenkinek joga van az alapvető szükségleteinek megfelelően elegendő vízmennyiséghez." Ha e kérdés természetjogi alapjait keressük, a Szentszék sem maradt adós e témában való megnyilatkozással[408]: „mint Isten ajándéka, a víz alapvető elem, amely nélkülözhetetlen a túléléshez, így mindenkinek joga van hozzá."

„XXI. cikk
(1) Magyarország elismeri és érvényesíti **mindenki jogát az egészséges környezethez.**
(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.
(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni."

A fenti cikk első bekezdése valójában a megelőző Alkotmány 18. §-ának felel meg, míg a két további bekezdés újdonságot jelent. Az AB határozatok kapcsán már röviden értelmeztük ezt a jogosítványt, amely tehát alapjog és egyben állami kötelezettség is.

A károkozás kérdése a **szennyező fizet** általános környezetvédelmi elvének megfogalmazását jelenti, éppen ezért ezen elv jóval szélesebb értelmezést érdemel, mint ami az Alaptörvényben jelenleg megtalálható. Éppen ezért talán szerencsésebb lett volna a szennyező fizet ismert elvére utalni. Az OECD ugyanis még 1972-ben közzétette az elvvel kapcsolatos ajánlását[409], amelynek 4. bekezdésében olvashatjuk a következőket: „Az elv, amelyet a szennyezés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos

[407] Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának ajánlása a vízi erőforrás Európai Chartája 5. cikk (Rec. (2001)14)
[408] Üzenet a brazil püspökökhöz, II. János-Pál, 2004.
[409] Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C(72) 128.

költségek allokálására kell használni, annak érdekében, hogy a szűkös környezeti erőforrások racionális használat ösztönözzük és elkerüljük a nemzetközi kereskedelem és beruházások terén a torzulásokat, a szennyező fizet elve. Ez az elv azt jelenti, hogy a szennyező a fent leírt, a közigazgatási hatóság által elrendelt intézkedések költségeit viseli, annak érdekében, hogy a környezet elfogadható állapotát biztosítsa. Más szavakkal, az ilyen intézkedések költségei meg kell jelenjenek azon áruk és szolgáltatások költségei között, amelyek szennyezést idéznek elő a termelés és/vagy fogyasztás során."

A hatályos környezetvédelmi törvény[410] „A jogi felelősség általános alapjai" alcím alatt a 101. §-ban foglalja össze mindazt, amit a felelősség kapcsán fontosnak tart. A jogsértő tevékenység folytatóját terhelő kötelezettségeket a (2) bekezdés csoportosítja, jó néhány követelményt felsorolva:

a) a jogsértéstől való tartózkodás, illetve a jogsértés abbahagyása,
b) tájékoztatás és egyéb információszolgáltatás,
c) intézkedések a környezetkárosodás enyhítése, a kárelhárítás, illetve a további környezetkárosodás megakadályozása érdekében,
d) környezetkárosodás bekövetkezése esetén az eredeti állapotot vagy az ahhoz közeli állapot helyreállítása, amelynek egy lehetősége a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást visszaállítása vagy azzal egyenértékű szolgáltatást biztosítása;
e) az okozott környezetkárosodásért helytállni és a költségeket viselni.

A XXI. cikk (3) bekezdése sem átgondolt kellőképpen, mert két olyan fogalmat használ, amelyet a **hulladékgazdálkodás** EU és magyar szabályozása nem ismer, amellett, hogy olyan részkérdésben nyilatkozik, ami nem kifejezetten szükséges egy alkotmányos szintű szabályozásban. Ez az 'elhelyezés' és a 'szennyező hulladék' fogalma. A szándék világos és indokolt, de ez nem jelenti azt, hogy az Alaptörvénynek ne kellene tekintettel lennie a környezetvédelmi jog fogalmi rendszerére, különben nehezen érvényesíthető. Az új hulladéktörvény[411] ezt sokkal pontosabban és az EU jognak is megfelelően szabályozza, ezért az alaptörvény ilyetén megoldása nem helyeselhető. A hulladéktörvény szerint:

„19. § (1) Hulladék Magyarország területére az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben, valamint az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló kormányrendeletben előírtak szerint hozható be.

(2) Magyarország területére ártalmatlanításra szánt veszélyes hulladékot, valamint ártalmatlanításra szánt háztartási hulladékot és a háztartási hulladék égetéséből származó maradékanyagot behozni tilos."

Utolsónak marad az Alaptörvény „**Állam**" című fejezete, amelyből két gondolatot értelmezünk. Az egyik a 30. cikk, **az alapvető jogok biztosáról**. A törvény egyetlen biztosra utal, aki alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Tekintettel arra, hogy ez a jövő generációs jogok biztosa önálló intézményének megszüntetését jelentette, a kérdéses cikk (3) bekezdése kiemeli, hogy „A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el." Ezt a rendelkezést és ennek következményeit nem fogadhatjuk lelkesedéssel, mert **visszarendezi az alapjogvédelem helyzetét a 2007. előtti időknek megfelelően**, holott

[410] 1995. évi LIII. törvény
[411] 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

a tekintetben hazánk tekintélyt vívott ki magának a biztosi intézmény felállításával.

Ugyanezen fejezet **nemzeti vagyonról** szóló 38. Cikke pedig a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként „a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövendő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele" szempontokat emeli ki, amelyek mind környezetvédelmi szempontokat is jelentenek. Ez a fentivel ellentétben olyan **jelentős elvi újdonság**, amely megfelel az előzőekben már említetteknek, a kötelezettségi oldal hangsúlyozásának, a tulajdonnal kapcsolatos felelősség erősítésének.

Összességében az Alaptörvény környezetvédelemhez kapcsolódó vagy kapcsolható rendelkezései előrelépést jelentenek, elvi szinten és etikai szinten egyaránt számos korszerű elemet tartalmaznak, mégha egyes részkérdésekben lehet kritikával élnünk. Az emberi méltóság kiterjesztett értelmezése, a felelősség, a kötelezettségi oldal megfogalmazása, a jövő generációk védelmének, illetve a materiális értékeken túl az immateriális értékeknek megjelenítése révén az Alaptörvény jó irányba mutat. A **jogvédelem intézményei terén azonban visszalépés tapasztalható**.

5. Összegző értelmezési kérdések

A messziről induló – ezek évezredek, ha a hagyományokban, vallási felfogásokban tükröződő történelmi hátteret tekintjük – elvi alapokon állva, a környezethez való jog és a fenntarthatóság, illetve a környezethez való jog és a jövő generációk jogainak összevetése, összekapcsolása fontosságát hangsúlyozva, összegezzük, mit is gondolhatunk az egészséges vagy emberhez méltó környezethez való jog kapcsán. Elsőként a jog lehetséges tartalmi elemeire, összetevőire világítunk rá. Már az AB határozatokból is érzékelhető, hogy **széles értelmet kell e jognak tulajdonítani**, annál mindenesetre sokkal szélesebbet, mintsem hogy e jogot azonosítsuk az emberi egészség szűk értelmezésével.

Figyelemre méltó, hogy amikor akár a környezet és egészség összefüggéseit vizsgáljuk, akkor is egyre inkább a szélesebb értelmezés kap teret. A WHO pl. a „környezet és egészség" együttes definíciójában is ezt a széles értelmezést alkalmazza, beleértve: „mind a vegyi anyagok, sugárzás és egyes biológiai ágensek közvetlen patológiai hatását, mind pedig az emberre és annak jól-létére gyakorolt azon (sokszor közvetett) hatásokat, amelyek a szélesebb értelmű fiziológiai, társadalmi és esztétikai környezetben jelennek meg, beleértve a lakást, a települési környezetet, a földhasználatot és a közlekedést."[412]

A brit parlament emberi jogi bizottsága[413] a környezethez való jogot olyan harmadik generációs jognak tüntette fel, mint a természeti erőforrásokhoz való jog, a társadalmi és gazdasági fejlődéshez való jog, a jövő nemzedékek jogai vagy a fenntarthatóság. Ezeket olyanoknak tekintették, amelyeket nagyon nehéz megfogalmazni, de mégis a környezethez való jogot erre alkalmasnak gondolta a bizottság, nagyban alapozva az

[412] ENVIRONMENT AND HEALTH. The European Charter and commentary. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 1990 (WHO Regional Publications, European Series, No 35.
[413] Joint Committee on Human Rights Twenty-Ninth Report, www.parliament.uk, 2008. augusztus 10.

Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára, sőt a Gabčiko-Nagymaros ítéletre is.

„210. Véleményünk szerint alaposan megindokolható, hogy az egészséges és fenntartható környezethez való jogot az Egyesült Királyság Bill of Rights rendszerébe felvegyük. A jog nemzetközi intézményekben és nemzeti jogokba való eddigi megjelenése mutatja, hogy **a jog olyanná vált, amelyiknek lehet jogi kifejezésmódot találni.** Úgy hisszük, hogy az UK Bill of Rights ezt a jogot a szociális jogok között kezelheti, amelyre egy sajátos jogi rezsim alakítható ki. A 'Bill of Rights and Freedoms' szövegébe a következők szerint illesztenénk:

Az egészséges és fenntartható környezet

Mindenkinek joga van olyan környezethez, amely nem ártalmas az egészségének.

Mindenkinek joga van ahhoz az információhoz, amelyik alkalmat ad neki arra, hogy felmérje az egészségét a környezetből érő kockázatokat.

Mindenkinek joga van a környezetvédelem magas szintjére, a jelen és jövő generációk érdekében, megfelelő jogi és más eszközök révén, amelyek

(i) megelőzik a szennyezést és az ökológiai romlást;

(ii) elősegítik a megőrzést és

(iii) biztosítják, hogy a gazdasági fejlődés és a természeti erőforrások használata fenntartható legyen."

A fenti megfogalmazás nem sokkal visz közelebb minket a környezethez való jog tartalmához, lényegéhez, de legalább **alkalmas arra, hogy elviekben kiálljon a koncepció mellett**. A már idézett Boyle visszafogottan fogalmaz[414]: „Egy nyilatkozat vagy jegyzőkönyv az emberi jog és a környezet témájában megfontolandó lenne, feltéve, ha a meglévő polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat egységes egésszé hozza össze, miközben újrafogalmazza a gazdaság és szociális jogok alkalmazásában a környezet, mint közös vagyon (közjó) fogalmát. Más szavakkal a globális környezetet, mint közös érdeket tüntetné fel, amelyet az államok kötelessége megóvni..."

A Kiss-Shelton szerzőpáros hangsúlyozza, hogy nem is annyira egyszerű e kérdés kezelése, mert **nem azonosak a kiindulópontok és a célok**: „A lehetséges konfliktus a hangsúly vonatkozásában még mindig megmarad: az emberi jogok jogának fő kérdése, hogy egy adott társadalomban az egyének és csoportok jogait védje, míg a környezetvédelem célja az élet globális fenntartása annak révén, hogy a jelen generációk szükségleteit és a rendelkezésre álló kapacitásokat egyensúlyba hozzuk minden faj jövő generációinak hasonló érdekeivel. A természet védelmének széles körű megközelítése időszakonként ellentétbe kerülhet az egyéni jogok biztosításával."[415]

Miben is jelenhetnek meg ezek a **potenciális konfliktusok**? Erre nézve egy nemzetközi környezetjogi kötet[416] sorol fel lehetőségeket: elsőként az egyes emberi jogok közötti konfliktusok lehetőségét (pl. a környezeti információ szabadsága és a személyes adatok védelme), másodikként a kollektív jogok közötti konfliktusokat említhetjük

[414] BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012, 642. old

[415] KISS, Alexandre and SHELTON, Dinah: International Environmental Law Transnational Publishers, 1999, 141-144. old

[416] MERRILLS, John G.: Environmental Rights in International Environmental Law (ed. by Daniel Bodansky, Jutta Brunnéu and Ellen Hey) Owxford University Press, 2007, p. 676

(környezetvédelem és az őslakosok esetleg környezetkárosító hagyományai), illetve harmadsorban megjelenhetnek a konfliktusok az egyének jogai és a kollektív jogok között is (környezetvédelem és tulajdonjog, stb.)

Az emberi jogok környezeti szempontú megközelítésének nehézségeit általában a fentiekkel egyezően fogják fel mások is, amikor az emberi jogok katalógusának bővítésével kapcsolatos tartózkodást magyarázzák „**az emberi jogi alapú környezetvédelmi szempontok bennefoglalt korlátai** miatt:

- Az emberi jogok az egyéneket védik. Ez azt jelenti, hogy a környezeti károkkal kapcsolatban az emberi jogok bevonásának elkerülhetetlen eleme, hogy azok lényegi és közvetlen hatással legyenek egyes egyénekre. ...
- A környezet és az egyének érdekei nem feltétlenül esnek egybe. Valójában az emberi jogok gyakorlása gyakorlatilag károsíthatja a környezetet. ...
- Az emberi jogok csupán a jelen generációkat védik. Ezt nem lehet könnyedén alkalmazni akkor, amikor a fenntartható **fejlődésnek kívánunk teljes érvényesülést biztosítan**i, amelyik elvárja, hogy a környezetet a jövő generációk számára őrizzük meg."[417]

Mindezek a korlátozó értelmezések, amelyek nem csupán a szerzők véleményét, mint inkább az általános közfelfogást tükrözik vissza, nem tarthatók hosszú távon, és erre a fenntartható fejlődés elve és megvalósulása lehet a legjobb ellenérv: „Az emberi jogok tisztelete, a környezetvédelem és a gazdasági fejlődés inkább kiegészítő, mintsem egymással össze nem függő vagy ellentétes célok. Ezek **megfelelő megközelítése integrált szemléletet kíván**. … A **fenntartható fejlődés összegző fogalmat jelenthet**, amely jellemzi a jogok és szabályok alapul szolgáló megközelítését, amelyek kezdenek megjelenni a nemzetközi egyezményekben, szokásokban, a nemzetközi szervezetek határozataiban."[418]

Az ugyanakkor bizonyos, hogy **az emberi jogokkal való kapcsolat keresése hasznot jelent a környezet mindenoldalú védelméhez**, állapotának legalábbis megőrzéséhez, esetleg javításához, de **önmagában a környezethez való jog léte vagy nem léte csak egyik eleme a rendszernek**, márpedig az egész rendszer összességében hiányos. „Az emberi jogi keretek mindenesetre korlátozott haszonnal bírnak a környezetvédelem szempontjából, figyelemmel a környezeti problémák generációkon átívelő (intergenerational) mivoltára, illetve ezzel együtt a környezeti kötelezettségekre, amelyeket a jogokra alapozott megközelítés nem képes befogadni."[419] Való igaz, az **emberi jogok hatása** a jogvédelem egész rendszerében elenyésző, sokkal inkább a sokak által emlegetett **'harsonaszó' szerepet lehet tulajdonítani** nekik. Vagyis, ha emberi jogokat emlegetünk, illetve emberi jogok sérelmét, az már az adott veszélyeztetett érdek védelmi igényének más minősége. Tehát a környezethez – most jelző nélkül – való jog nagyon fontos, emblematikus, de nem nélkülözhetetlen.

Ilyen értelemben fogalmazott a bősi ítélethez kapcsolt különvéleményében Weeremantry is[420]: „A környezet védelme szintén alapvető része az emberi jogok

[417] THORTON, Justine – BECKWITH, Silas: Environmental Law, Thomson - Sweet & Maxwell, 2004
[418] Uo. 369. old.
[419] WOODS, Kerri: Human Rights and Environmental Sustainability, Edward Elgar, 2010., 150. old.
[420] L. 7. sz. lábjegyzet

jelenleg érvényes doktrínájának, hiszen számos emberi jognak, így például az egészséghez, illetve az élethez való jognak előfeltétele. Aligha szükséges ezt részletesebben kifejteni, mivel **a környezetet ért károk** az Egyetemes Nyilatkozatban és egyéb emberi jogi okmányokban említett **összes emberi jogot csorbíthatják, illetve alááshatják**."

Mindent egybevetve, nem csoda, ha számos szerzőnél felmerül a kérdés, hogy miért is van egyre nagyobb szükség arra, hogy a – valamilyen jelzővel ellátott: egészséges, emberhez méltó, megfelelő minőségű, stb. - környezethez való jogot erőteljesebben megjelenítsük és érvényesítsük. Egy, összegzőnek számító nézet szerint: „Az idő megmutatta, hogy az olyan puha jogi (soft law) elvek, mint a fenntartható fejlődés, nem elegendőek a környezet védelmére, illetve **a jelen és jövő generációk ebben megjelenő érdekeit a pozitív jogba kell illeszteni**. Amellett érvelhetünk, hogy a javasolt 'emberi jog a megfelelő környezethez' költséghatékony, előremutató és gyakorlatias módszer a környezeti kérdésekkel való foglalkozás terén."[421]

A környezethez való jog kérdése kapcsán tehát egyre jobban kirajzolódik az ilyen jog nemzetközi szintű kodifikálása iránti igény, illetve nem egy esetben ilyen kodifikációra már sor is került. Egyre nagyobb a nyomás abban az irányban, hogy az egyetemesebb emberi jogi egyezmények se maradjanak el más, különösen környezetvédelmi vagy ahhoz kapcsolódó szabályozási területektől.

A következő értelmezés a fentihez hasonló, de talán áttekinthetőbb, példákkal illusztrálva[422]: "Három megközelítés lehetséges: először, a meglévő jogokat csatasorba állítani a környezet érdekében; másodszor, újraértelmezni a meglévő jogokat a környezeti szempontok beépítésével; és harmadszor, új, kifejezett környezeti vonatkozású jogot alkotni. ...

(a) Mobilizálni a meglévő jogokat...
  (i) polgári és politikai jogok ... létrehozunk hatékony jogi igényeket...
  (ii) gazdasági, szociális és kulturális jogok ... az emberi jól-lét tartalmi mércéin keresztül ...
  (iii) önrendelkezés joga
(b) Újraértelmezni a meglévő jogokat ... élethez való jog, egészség, méltányos bánásmód, tulajdon ...
(c) Új, kifejezett környezeti vonatkozású jog ...
  (i) Eljárási jogok ...
  (ii) Érdemi jogok ..."

Más szerzőnél[423] még ennél is egyszerűbb megoldást találunk: „két erős trend figyelhető meg a környezeti jogok tekintetében, Európában. Először, az eljárásjogi természetű környezeti jogok ... ECHR, Aarhus, EK politika és jog ... Másodszor ... az érdemi

[421] TURNER, Stephen J.: A Substantive Environmental Right, Wolters Kluwer, 2009, 78-79. old.
[422] ANDERSON, Michael R.: Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview, in Human Rights Approaches to Environmental Protection 2-10, (A Boyle and M. Anderson ed. 1996) közreadta: Environmental Protection and Human Rights, Donald K. Anton and Dinah L. Shelton Cambridge University Press, 2011, 134-137. old.
[423] PEDERSEN, Ole W.: European Environmental Human Rights and Environmental Rights. A Long Time Coming? The Georgetown International Environmental Law Review, Vol 21:73, 2008, 111. old

emberi jog a környezethez Európában óvatos és lépésenkénti eljárásban kerül elismerésre ...” Még a következtetés is adott: „Tehát, a válasz arra a kérdésre, hogy a nemzetközi jogban e jog létezik-e, marad a következő: ’még nem’.”

Akármint is csoportosítunk, a lényeg az marad, hogy **az önálló környezethez való jog kialakulása még folyamatban van**, várat magára. Fentebb ugyan már utaltunk meglévő példákra, amelyek közelebb hozzák a lehetőséget. Az EU Alapjogi Charta környezetpolitikai szempontú, inkább célokat vagy a jogalkotó kötelezettségeit felsoroló megoldása is jól tükrözi, milyen nehéz egyértelműen állást foglalni e téren.

Mindezek azonban elsősorban arra az esetkörre vonatkoznak, ha nincs önálló jog a környezethez. Mielőtt erre kitérnénk, szólni kell arról, hogy a környezethez való jog értelmezésének előkérdése annak elnevezése. Eddig ezt a problémát inkább kerültük, nem kerestünk jelzős szerkezeteket, amelyek egyébként szép számmal fordulnak elő. „A fogalmi bizonytalanság és értelmezési nehézségek jelentik egyik indokát a környezethez való jog elfogadásának. ’Egészséges’, ’megfelelő’, ’tiszta’, ’ökológiai szempontból kiegyensúlyozott’, ’biztonságos’, ’ép’ csak példái a jelzős szerkezetek sokszínűségének, amelyeket általában alkalmaznak a környezet megkívánt minőségének leírására.”[424] Akármi legyen is a mérce, **a környezethez való jognak vannak tartalmi korlátai**. „A környezethez való jog nem jelenti az ideális környezetet, nulla szennyezéssel vagy a jogot az eredeti természethez, hanem olyan jogot, amely a környezetvédelem megfelelő mértékét jelenti, illetve olyan megőrzési követelményeket, amelyek az alapvető emberi jogok élvezetéhez szükségesek.”[425]

Más megfogalmazásban[426]: „A környezethez való jog esetén, amíg az eljárási elem egyszerű és kiemelten fontos (információs jogok, részvétel és hozzáférés), nagyon nehéz ’tartalmi’ meghatározást tenni (mint a levegő vagy élelem ’elfogadható’ minősége).” Ehhez járul még: „Úgy véljük, hogy **a környezethez való jog tartalma nem terjeszthető ki egy ésszerű határon túl**, mert más társadalmi-gazdasági jogokkal kerül átfedésbe, és mert a politikai hatóságok nem képesek előállítani szolgáltatásokat, csak olyan feltételeket tudnak megteremteni, amelyek mellett minden ember talál munkát, lakást, fenntarthatja az életét, stb. Az emberi jogoknak meg kell maradni ’alapvető szabadságoknak’, noha feltétlenül nyitni kell a társadalmi szolidaritás irányába.”[427] Ez az értelmezés nem lát sok lehetőséget a környezethez való jog élő tartalommal való kitöltésére.

A lényeg tehát nem a megfogalmazáson, hanem annak megfelelő értelmezésén van. Kitűnő példa erre az Európai Emberi Jogi Bíróság már többször hivatkozott gyakorlata, amely – mégha feltételekkel és szűkös keretek között is – közvetett módon, analógiával, jogértelmezéssel lépte túl az emberi jogok addigi árnyékát, mert felismerte, hogy a XX: század végén egyszerűen lehetetlen lenne a környezetvédelmi problémákat emberi jogi

[424] HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 91. old.
[425] HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 92. old.
[426] POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, The International Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 4, July 2010, 527. old.
[427] POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, The International Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 4, July 2010 532. old.

alapon nem megközelíteni.

Török szerző írja[428]: „**A környezethez való jog ... összefoglalja egy személyben a jogok és kötelezettségek rendszerét** (a jog birtokosa személyében), annak ellenére, hogy a klasszikus emberi jogi szempontok szerint kerül megfogalmazásra a nemzeti alkotmányokban. Az alkotmányoknak valóban hangsúlyozni kell az egyének és államok felelősségét a környezet megőrzése irányában, a hagyományos megfogalmazások mellett. Ez a jog nem engedi meg, hogy a jogosult azt tegye, amit akar, miközben jogait gyakorolja. Ehelyett, a jogosult jogait a környezet védelmében való részvételen keresztül kell gyakorolja, amellett hogy passzív kötelezettsége, hogy ne okozza annak romlását."

Kiindulási pontunk is az **ember felelőssége** volt, amelynek a jogosítványok csak egyik oldalát jelentik, ami kötelezettségek nélkül értelmezhetetlen és megvalósíthatatlan. Ebből ered az állami szervek, az államok, a nemzetközi közösség, a gazdasági szféra, tehát minden érintett kötelezettsége a környezet megóvására, illetve a jelen helyzet javítására, egy, nem csupán a jelen generációk érdekében álló, környezetállapot elérése érdekében. Ennek fényében válik egyre inkább a környezethez való jog, mint alapjog kötelezetti oldala kikényszeríthetővé, akár az Alkotmánybíróság előtti eljárásban, akár pedig mint alapelvi szintű rendelkezés, amelyet azonban jogalkalmazási eljárásokban is alkalmazni kell.

A környezethez való jog akár nemzetközi, akár hazai bírói, jogalkalmazói fórumokon való érvényesítése nem csekély feladat. Ugyanakkor érzékelhető – és fentebb be is mutattunk ebből példákat - **számos előremutató változás, ha a szabályozásban nem is minden alkalommal, de legalábbis a joggyakorlatban**. „A környezeti esetek jelentik az alkotmányos jogok legbonyolultabban kezelhető eseteit, mert a sérelmek, amint láttuk, sokoldalúak, számos egymással összefüggő és gyakran mozgó elemmel, és mind rövid-, mind hosszútávú következményekkel a környezetre és az abban élő emberekre. A bíróságok legtöbbje ügyel hatáskörei korlátaira; a bíróságoknak nincs más erőforrásuk, mint saját felhatalmazásuk, hogy a bírói ítéletek érvényesülését kikényszerítsék. Mégis, a bíróságok felvállalják ezt, mert érzékelik, hogy a kormányzás más szereplőivel való együttműködés, illetve a köz-és magánszférával való párbeszéd révén meghatározó szerepet játszhatnak a környezeti jogok biztosításában:"[429]

A tartalmi elemek így egységet alkotnak, amely nem csupán a fentiek, hanem a jogok és kötelezettségek egysége. **A környezethez való jog kötelezetti oldala széleskörű,** mindenkire vonatkozik. A Tájvédelmi Egyezmény már hivatkozott preambuluma jó példa erre: „Elfogadva, hogy a tájkép az egyéni és társadalmi jólét alapvető eleme és ennek megőrzése, kezelése és tervezése mindenki jogait és kötelezettségeit jelenti."

Ugyanez még részletesebben olvasható a Környezet és Egészség Európai Chartájában, amelyik a jogokat és kötelezettségeket egységében jeleníti meg, kezdve a joggal és közvetlenül ezt követően a kötelezettségekkel, amelyek mindenkire kiterjednek:

[428] TURGUT, Nükhet Yilmaz: The Influence of Ecology on Environmental Law: Challanges to the Concept of Traditonal Law, Environmental Law Review, 2010, No.10, 126. old.
[429] DALY, Erin, MAY, James R.: Constitutional Environmental Rights ans Liabilities, Environmental Liability, Volume 20, Issue 3, 2012., 76. old.

„2. Minden egyénnek kötelezettsége a környezet védelméhez való hozzájárulás, saját maga és mások egészsége érdekében.” Majd következik a kötelezetti sorban a társadalom minden része, a közigazgatás miden szintje, a kormányok, a köz-és magántestületek, és mindez kiegészül a média és a társadalmi szervezetetek szerepével.[430]

Ismét Postiglione[431]: „A környezethez való jog nem csupán azt jelenti, hogy ne szenvedjen korlátozást az egyes személyek joga, de egy jog-kötelezettség arra nézve, hogy avatkozzunk be az erőforrások védelmében, amelyek az egész közösség számára lényegesek, a szolidaritás szellemében. ...
Az egészséges környezet esetében az olyan hagyományos jogi eszközökkel, mint a tulajdon, nem tudunk mit kezdeni, ami tehát feltételezi a külső vitákat a források megosztásáról, mert a kérdéses források tulajdonosai egyaránt áldozatai a környezeti károsodásoknak…
Azt kell mondjuk tehát, hogy ez **nem tekinthető egyéni jognak, hanem kollektív érdeknek**. A környezetvédelmi kérdéseket nem lehet a kizárólagosság fogalmával kezelni, hanem az erőforrások racionális használatával. ....
Manapság nagyobb a hangsúly a kötelezettségeken, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az emberi jogok konkrétak és hatékonyak legyenek.”

E téren inkább érdekes, mint nagyobb figyelmet érdemlő fejlemény, hogy számos elismert politikus (Gorbacsov, Carter, Schmidt, stb.) közreműködésével fogadták el az elsősorban etikai alapú **’Az Emberi Kötelezettségek Egyetemes Nyilatkozata’**-t (1997)[432], amely szerint:
7. cikk: „Minden személy feltétlenül értékes és feltétel nélkül védelemben részesítendő. Az állatok és természeti környezet ugyancsak igényli a védelmet. **Minden ember felelőssége, hogy védje** a levegőt, vizet, a Föld talaját a jelen lakosok és a jövő generációk érdekében....
9. cikk: „Minden ember, amelynek ehhez megvan az eszköze, köteles komoly erőfeszítéseket tenni a szegénység, alultápláltság, egyenlőtlenség és mások iránti figyelmetlenség ellen. **Elő kell segítsék a fenntartható fejlődést** mindenütt a világon, hogy biztosítsák a méltóságot, szabadságot, biztonságot és igazságot minden embernek.”

Ennél sokkal inkább figyelmet érdemlő az Európa Tanács körül kialakuló vélemény, illetve javaslat[433]: „12. Manapság tanúi vagyunk annak, amit **az alapvető jogok negyedik generációjának nevezhetünk**, vagy a jogok és kötelezettségek generációjának, amelyek a jövő társadalmára vonatkoznak. … Ez egyszerűen csak a

[430] A Környezet és Egészség Európai Chartája. Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Európai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989. december 7-8. forrás: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/114085/ICP_RUD_113.pdf
[431] POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, The International Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 4, July 2010, 529-530. old.
[432] A Universal Declaration of Human Responsibilities, Proposed by the InterAction Council, 1 September 1997 http://www.interactioncouncil.org/universal-declaration-human-responsibilities. (A Tanácsban olyan személyek foglalnak helyet, mint Helmut Schmidt, Jimmy Carter, Mihail Gorbacsov, Simon Peres, stb.
[433] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11, forrás**:** http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm (2012.09.24.)

generációk közötti szolidaritás….
19. … Elfogadottá vált, hogy az egészséges környezethez való jog két kiegészítő dimenziót jelent: egy eljárási és egy anyagi vagy tartalmi dimenziót.
…
21. A másodikat, az anyagi jogot az egészséges környezethez, nehezebb meghatározni. … amíg az 'egészséges környezethez való jog' a jelentésben sokszor megjelenik, az ennek megfelelő egyéni jog sokkal szélesebb, mint egyszerűen az egészség védelmének szempontjai. … a Bíróság majd fokozatosan tisztázza a jog tartalmát..."'

A környezethez való jog egyebekben a **megfelelően kiépített és érvényesített kötelezettségek rendszere nélkül aligha értelmezhető**, így osztom azt a nézetet, hogy elsősorban a kötelezettségi oldal feltétlenül erősítését kell szorgalmazni. Ennek erkölcsi szempontú megközelítése szerint[434]: „43. … **A jogok eltúlzása a kötelességek mellőzésébe torkollik**. A kötelességek behatárolják a jogokat, mert olyan antropológiai és etikai keretekre figyelmeztetnek, amelyek igazságába az utóbbiak is beilleszkednek, ezért nem válnak önkényessé. Így a kötelességek a jogokat erősítik és mintegy a jó szolgálatában vállalt feladatként védelmet, támogatást kínálnak amazoknak."

Az utóbbi dokumentum tehát a környezethez való jog értelmezéséhez inkább az erkölcsi hozzáállás okán ad valamit, azon erkölcsi hozzáállás igényét, amely a környezeti problémák megoldására irányuló régi-új gondolathoz kapcsolódik egyre inkább a kortárs környezettudományban és ennek kapcsán értelemszerűen a jogban is. Ez pedig a fenntarthatóság helyett a **reziliencia** előtérbe állítása, ami alapvetően más irányt ad a jognak is, új kihívást jelentve. A jog számára e fogalom még kevéssé ismert, de mára már egyre inkább a fenntartható fejlődést egészíti ki, tehát különös figyelmet érdemel.

Miért is van ennek erőteljes erkölcsi kötődése? Először nézzük az erkölccsel való kapcsolatot, utána adunk magyarázatot, miért is kell egyre jobban ebbe az irányba lépkedni. „Úgy vélem, hogy a reziliencia a mérték, elosztás, modularitás és bőség kérdése – reziliens közösségeket és gazdaságokat építve, melynek során jelentős kihívásokkal kell megküzdeni a feltételezéseink és szokásaink kapcsán és nem csak egyszerűen arra gondolva, miként kertészkedjünk együtt. Úgy hiszem, hogy elkezdtünk elmozdulni a leigázás (kihasználás) és szét-töredezés kultúrájától, amikor századokon keresztül azt vizsgáltuk, hogy a föld miként hoz jólétet, abba az irányba, amikor azt vizsgáljuk, hogy a föld miként hoz egészséget. Elmozdulunk az esztelen és vak növekedéstől, amely a növekedésért magáért van, annak felismerése felé, hogy az ökoszisztéma és a vízkészlet életképessége megköveteli a kölcsönös kapcsolatokat és ezzel együttjáró korlátokat, amelyek magukba foglalják a jó sáfárkodást, takarékosság, mértékletességet, elővigyázatosságot, tisztességet, nagyvonalúságot, gondoskodást, szolidaritást és – igen – **szeretetet**."[435]

Az idézet korlátokról beszél, amelyet azonosíthatunk a fent jelzett kötelezettségekkel is. **A korlátokat szükségesként kell elfogadni, ezzel újabb kihívást teremtve az emberi jogok gondolata felé**. „Amikor azt mondjuk, hogy korlátok között kell élni, az nem azt

[434] CARITAS IN VERITATE, XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009
[435] WARD, Chip: Dance, Don't Drive: Resilient Thinking for Turbulent Times, Utah Environmental Law Review vol 31. no.1, 2011 112. old

jelenti, hogy életterünk csökken, hanem tartalommal töltődik meg. A tartalom jelentést, célt, belátást, mélységet és teljességet jelent."[436]

Mindezek alapján, ha a sok szerző és dokumentum vegyülékére alapozva most áttekintjük, **mi is tartozik/hat a környezetvédelemmel kapcsolatos emberi jogok rendszerébe vagy inkább érdekkörébe**, a lista hosszú és bizonyára nem teljes:

- élethez való jog, ami remélhetőleg a szélsőséget képviseli, a hatások ritkán érik el ezt a küszöböt,
- egészséghez való jog, mint alapvető lehetőség, a legáltalánosabb, hiszen Környezet és Egészség Charta is létezik e téren,
- tulajdon/birtok, ami közvetettebb módon kapcsolódik a környezethez, példája több európai jogeset[437],
- lakás, fedél, magánlakás, elsősorban ugyancsak európai jogesetekre alapozva[438],
- információ, társadalmi részvétel, a már említett Aarhus-i Egyezményt emelve ki, illetve
- a különös részi elemek között az ivóvízhez való jog, a különböző Víz Világfórumokon egyre jobban izmosodóként, ENSZ kezdeményezésre[439],

Más lehetőségek, kevésbé általánosan elismertek:
- közegészségügy vagy inkább köztisztaság, l. a vízhez való joggal együtt,
- élelemhez való jog,
- munka,
- kultúra, családi élet – a strasbourg-i gyakorlatban a magánlakással együtt
- őslakosok jogai,
- méltányos bánásmód, megkülönböztetéstől való mentesség,
- nők jogai,
- gyermekek jogai,

vagy kollektív jogként
- az erőforrások feletti rendelkezés, önrendelkezés, stb.

A fenti listát még lehet bővíteni[440], illetve értelmezni, nem tekinthető lezártnak, különösen nem, ha elfogadjuk azt a feltételt, hogy az emberi jogok általában szükségesek a környezetvédelem megfelelő érvényesüléséhez.

A környezethez való jog elemei és kapcsolódási pontjai újabban tovább bővülnek, olyan

[436] WARD, Chip: Dance, Don't Drive: Resilient Thinking for Turbulent Times, Utah Environmental Law Review vol 31. no.1, 2011, 113. old
[437] Öneryildiz v. Turkey (application no. 48939/99), ítélet 2002. június 18.
[438] Pl. Fadeyeva kontra Oroszország – 55723/00 – határozat 2005. június 9-én
[439] Legutóbb 2012-ben a 6. Víz Világfórumon, annak Miniszteri Nyilatkozatában erősítették meg a biztonságos és tiszta ivóvízhez és a közegészségügyhöz (sanitation) való jogként, forrás: http://www.worldwaterforum6.org/en/news/single/article/the-ministerial-declaration-of-the-6th-world-water-forum/ (2012.09.25.)
[440] Erre nézve l. pl. SHELTON, Dinah: Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 1,
forrás: http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm

új irányokat is vesznek[441], amelyeket eddig nem említettünk. Ezek egyike a **környezeti menekültekkel** való foglalkozás: „Amikor a migráció olybá tűnik, mint a környezeti változásokhoz való adaptálás egy formája, a nemzetközi migrációs jogot is alkalmazhatjuk az erőszakos migráció megelőzésére. Azok számára, akiknek nincs más esélyük, mint a határ másik oldalára menni, meg kell teremteni a nemzetközi védelmet. Ezek számára a nemzetközi menekültjog jelentheti a megfelelő keretet. Végül meg kell erősíteni azok emberi jogi védelmét, akik azért hagyták el otthonaikat, mert a károk helyreállítását úgy vélték megtalálni, hogy jobb helyet keresnek maguknak. Itt a nemzetközi humanitárius jog vagy a nemzetközi munkaügyi menekültjog segíthet."

Ismét más irányú érdeklődésre válaszolnak azok a kérdések, amelyek a **háborús konfliktusokban** próbálják meg kezelni a környezetvédelmi problémákat, erre nézve a nemzetközi jog sajátos követelményeinek kialakítását várva el[442].

A környezethez való jog mára nélkülözhetetlen tartalmi elemeit a fentiek összesítésében így attól függetlenül értelmezhetjük, miként is nevezzük a kérdéses jogot – tiszta, egészséges, emberhez méltó környezetnek vagy másként. E tekintetben nincs igazán különbség, hogy harmadik vagy negyedik generációnak nevezzük-e, hiszen már a harmadik generációs jogok fogalma eleve feltételezte a kötelezettségeket, ezt tehát nem kell külön is kiemelni. Az alábbiak röviden rávilágítanak arra, miért is kell óvatosan bánni az elnevezésekkel, hiszen egy rosszul sikerült meghatározás kizárhat fontos elemeket a szükséges tartalmi elemek közül. Több mint 20 évvel ezelőtt sem volt kétséges, hogy már az egészség fogalma is sokkal tágabb annál, amit benne vélünk felfedezni. „A jó egészség és jól-lét tiszta és harmonikus környezetet igényel, amelyben a fizikai, fiziológiai, társadalmi és esztétikai elemeknek megfelelő fontossága van. A környezetet úgy kell tekinteni, mint életfeltételeink és növekvő jól-létünk forrását."[443]

A tartalmi elemek saját olvasatomban:

1. Az **egészséges környezethez való jog** első megközelítésben nyilván az ember egészségét jelenti, és mint ilyen a minimalista értelmezést. Ez a legszűkebb és egyben önmagában a legkevésbé elfogadható értelmezés. Az egészséges környezethez való jog tehát semmiképpen sem csupán azt jelenti, hogy a környezetszennyezés vagy környezet-károsítás következménye sok esetben ténylegesen az egészség állandó vagy átmeneti sérelme. A WHO Alapokmány preambuluma (1946, hatályba lépett 1948) szerint sem értelmezhető az egészség a jelen generációk egészségi állapotára vetítve csupán: „az egészség a teljes fizikai, mentális és szociális jól-lét, és nem csupán a betegség vagy gyengeség hiánya."

2. A **biztonságos környezethez való jog** már jóval szélesebb kört jelent, de még mindig

[441] MOREL Michéle: Human rights law, refugee and migration law, and environmental law: exploring their contributions in the context of 'environmental migration' in Paul Martin – Li Zhiping – Qin Tianbao – Anel Du Plessis – Yves Le Bouhillier: Enviromental Governance and Sustainability, The IUCN Academy of Environmental Law Series, Edward Elgar 2012, 262. old.

[442] BOTHE Michael, BRUCH Carl, DIAMOND Jordan and JENSEN David: International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities, International Review of the Red Cross, Vol 92, Number 879, September 2010, 569-592. old

[443] A Környezet és Egészség Európai Chartája. Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Euróai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989. december 7-8.

nem a teljes spektrumot. Az ENSZ stockholmi környezetvédelmi világkonferenciájától (1972) az ENSZ Rióban megrendezett környezet és fejlődés világkonferenciájáig (1992) terjedő globális és regionális nemzetközi dokumentumok, a pápák béke világnapi üzenetei, mind egyre jobban összekapcsolják a környezethez való jogot a békéhez, a leszereléshez vagy a nukleáris fegyverkezés elleni fellépéshez fűződő megfontolásokkal. Mindez a harmadik (negyedik?) generációs jogok együttes értékelését és egymást erősítő mivoltát ismeri el. Ugyancsak ide értendő a környezet állapota, veszélyeztetettsége, amennyiben ennek révén már életveszélyről beszélhetünk.

3. A **zavartalan környezethez való jog** szintén tágabb az egészség szűk, fizikális fogalmánál, de még marad az emberi szempontoknál, sőt valójában az emberi egészségnél, de egy az eddigieknél szélesebb horizonton. Az ember mentális egészsége a központi kérdés, amelynek fenntartásához szorosan hozzákapcsolódik egyebek között a nyugalmi ciklusok időközönkénti beiktatása. Ha e nyugalmi ciklusok, regenerálódási, rekreációs időszakok rövidülnek vagy kiesnek, a mentális egészség veszélyeztetése mellett a fizikális egészség is károsodik – például a tartós zaj szervi elváltozásokat is okozhat –, sőt a társadalmi hatékonyság is csökken. Emlékeztethetünk e téren az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára, a Moreno Gomez ügyre[444]: „Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében."

4. Az **esztétikus környezethez való jog** ismét egy lépéssel tovább lép, az előzőeknél még határozottabban utalva arra, hogy a környezet egyes elemeit nem lehet csupán gazdasági szempontok szerint megítélni, hiszen számos nem vagyoni értékről és előnyről sem feledkezhetünk meg. Ilyen kérdés lehet egyebek között a kulturális örökség megóvása, amelynek részei magukban foglalják a környezet mesterséges elemeit is, akárcsak a természetes elemeket, amelyeken a civilizáció kialakulhatott. Fentebb már hivatkoztunk a WHO értelmezésére, amely e vonatkozásról sem feledkezett meg. A fenntarthatóság jogi kérdéseinek elemzése során a görög szerző is alapelvként jeleníti meg e kérdést[445]: „A tizenegyedik alapelv, a természet esztétikai értéke ugyancsak elősegíti a minőségi fejlődés és az ember esztétikai igényeinek kielégítését." Az Európai Tájvédelmi Egyezmény[446] jó példa a különböző hatások, környezeti elemek összesített értelmezésére, ezen belül kiváltképpen az esztétikai elemek fontosságára. Az Egyezmény preambuluma szerint : „Annak tudatában, hogy a tájkép hozzájárul a helyi kultúra alakításához, és hogy a európai természeti és kulturális örökség alapvető összetevője, így hozzájárul az emberi jól-léthez, valamint az európai identitás megteremtéséhez;"

5. **A környezet egészsége**. A fenntartható fejlődés, a jövő generációk és a környezethez való jog összekapcsolása előtt legfeljebb a fentieket tekinthettük az egészséges környezethez való jog maximális, legszélesebb keretének. Még így is sokkal több ez, mint amit tartósan megszoktunk, de mégsem elég. Az Alaptörvény fogalmazása – a XXI. cikk – egészséges környezetről szól, az AB határozatok ebből (illetve a régebbi Alkotmány 18. §-ából) levezetik, hogy a jogosulti oldal nem az egyén, de nem is az

[444] Moreno Gomez kontra Spanyolország, 4143/02 – 2005. február 16.
[445] DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission, 2000, 19. old
[446] Az Európa Tanács Miniszteri Tanácsának 718. ülésén fogadta el az egyezmény szövegét, Firenzében, 2000. október 20-án

ember csupán, hanem a környezet. Mindezek visszacsatolása egyértelműen ahhoz kell vezessen, hogy az ember számára biztosított jogok sem utalhatnak másra, mint hogy a környezet egészségét, a környezet fenntarthatóságát kell megőrizni, a jelen és jövő generációk számára. Tehát a környezet védelme messze nem az ember számára való hasznosság szerint ítélhető meg, hanem egy tágabb összefüggésrendszerben.

II. SZUBSZIDIARITÁS

Kiindulási pontunk, ami azonban a további magyarázat nélkül persze félrevezető lehet, ha azzal indítjuk e fejezetet, hogy „A szubszidiaritás elve az európai integráció egyik legfontosabb alkotmányos alapelve."[447] Mindez azt mutatja, hogy manapság, ha a szubszidiaritás fogalma kerül elő – legalábbis Európában – azonmód az európai integráció fogalmi rendszerére gondol mindenki, és csak másodsorban annak tényleges értelmezésére. Amikor alább ezt az elvet értelmezem, magam is ebből a forrásból merítem a legtöbbet, különösen, ha némileg a gyakorlati jogértelmezést is célul szeretném kitűzni, amihez az európai bírósági joggyakorlat felettébb alkalmas. Ez azonban önmagában nehezen magyarázhatóvá teszi, miért is annyira fontos ez az elv a fenntarthatóság vizsgálata szempontjából, tehát távolabbról kell indulni.

Az elv némi történeti összegzése szerint (ahol a kiindulás ismét csak az EU!): „A szubszidiaritás az EU ellentmondásos elve... a görög filozófiából, Aquinói írásaiból, a XVII. századi német társadalomtudományból, és legbefolyásosabb módon a Katolikus Egyház szociális tanításaiból fakad. **A szubszidiaritás elve a több szintű kormányzás fogalmaira utal és a szabályozási hatáskörökre**. A szubszidiaritás elvének emberi jogi elemzése az emberi méltóság és a politikai sokszínűség kérdéseire figyel, amikor az elvet, mint 'a nemzetközi emberi jog strukturális elveként' tünteti fel."[448]

Klasszikus megfogalmazását **XI. Pius Quadragesimo anno** kezdetű enciklikájában (1931) találjuk: „Amit az egyes ember önmaga a saját erejével elvégezhet, nem szabad elragadni tőle és a társadalmi tevékenység körébe utalni; hasonlóképpen, amit kisebb és alacsonyabb rangú közületek jogosan elintézhetnek, azt nagyobb és magasabb közület jogosan nem vonhatja a maga hatáskörébe, mert nagy kárral jár, és a helyes rendnek teljes fölborítása. Hiszen a társadalmi beavatkozásnak mindig az a természetes célkitűzése, hogy **kisegíteni** akarja a társadalmi test egyes tagjait, nem pedig tönkretenni vagy fölszívni."

Magam is az Egyház szociális tanításához nyúlok vissza, mint szinte minden szerző, hiszen ezen elv általános elismertsége innen eredeztethető, még akkor is, ha nem ottani találmány. Maradva tehát az Egyháznál[449], milyen elemek is jelennek meg az erről szóló társadalmi tanításban? Kezdő pont a **személy méltósága**, akik személyekként együtt a civil társadalom alkotói, közösséget alkotnak. A fenti pápai enciklikára visszanyúlva magyarázatként olvashatjuk: „Ezen elv alapján tehát a magasabb szintű szerveződéseknek az alacsonyabb szintűek irányában segítő (sudsidium), vagyis támogató, előmozdító, fejlesztő magatartást kell tanúsítaniuk." „A szubszidiaritás

[447] HORSLEY, Thomas: Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?, Journal of Common Market Studies, vol. 50, issue 2, 2011, 15. old. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2001880

[448] PORTUESE, Aurdlian: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol 17, 2011, 232. old.

[449] KOMPENDIUM: Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma – Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa (Libreria Editrice Vaticana), megjelent a Szent István Társulatnál, Budapest, 2007., egy külön alfejezetet szentel ezen elvnek, a Negyedik fejezeten (Az Egyház társadalmi tanításának alapelvei) belül ez a IV alfejezet, 107-109. oldal. A bekezdésne belül következő idézeteink innen származnak.

pozitív értelmének – azaz a kisebb társadalmi egységek gazdasági, intézményi és törvényhozói szintű támogatásának – megfelelője tehát a másik oldalon egy sor negatív követelmény, amelyek azt a kötelességet róják az államra, hogy **tartózkodjék minden olyan lépéstől, ami ténylegesen korlátozná a társadalom e lényegalkotó kisebb sejtjeinek életterét.**" Természetesen kapunk példákat is, így ellentétes az elvvel a bürokrácia, de megfelel az emberi jogok és kisebbségek védelme vagy a decentralizálás, sőt belefférnek ide az állam egyes hiánypótló intézkedései, mindez azonban oly módon, hogy „a helyesen értett közjó ... kell legyen az a kritérium", amely alapján a döntések megítélhetőek.

Nem kell tehát idegenkedni attól, hogy katolikus társadalmi tanítást olvasunk, ha az kifejezi – méghozzá kompakt módon – a lényeget. Ami kissé hiányzik a fenti olvasatból, az majd előkerül alább, az EU értelmezéseknél, és ez a **hatékonyság lesz,** vagyis annak kiemelése, hogy a szubszidiaritás nem értelmezhető egyszerű automatizmusként. Az egyházi értékelés is erre utal akkor, amikor az állam egyes intézkedéseit a közjó okán helyesli, ha azok esetleg amúgy nem felelnének meg a szubszidiaritás tiszta olvasatának. Tehát a lényeg itt is, hogy **a szubszidiaritásnak van célja, oka, létjogosultsága**, ez sem értelmezhető tértől és időtől, problémától függetlenül. Ez a rendeltetés lehet a közjó, vagy akármi más, ami kifejezi ugyanazon tartalmat.

Folytatva ezt az elvi utat: „Kiindulópontja (a szubszidiaritásnak – a Szerző megjegyzése!), hogy a társadalomban, annak természetes tagoltsága miatt, számos közösség létezik, amelyek mindegyike a rendeltetésének megfelelő feladatokkal és tevékenységi területtel, autonóm döntési joggal kell, hogy rendelkezzen, hiszen létének és létjogosultságának ez az alapja."[450]

A fenti szavak sem azt jelentik, hogy a társadalom elemeinek autonóm döntése korlátlan, hanem mindenképpen az egyes összetevő tényezők rendeltetéséhez igazodik, ami ugyancsak összevethető akár a közjó, akár az azt megvalósító hatékonyság követelményével.

Tovább értelmezve a kérdést, immár társadalomszerveződési és jogi elemeket is egyre mélyebben beleértve: „A szubszidiaritás manapság egyrészt **a népszuverenitás új megnyilvánulásaként jelenik meg** a fokozottabb társadalmi részvétel lehetővé tétele által, másrészt a jogok hatékonyabb biztosítását jelenti olyan tekintetben, hogy az elősegíti a társadalomalkotó egységek kifejlődését, amelyek viszont a polgárok javáért vannak...
Pozitív megfogalmazásban tehát az elv **biztosítja a közösségi autonómiát** és elősegíti annak kiteljesedését, ezáltal pedig a polgárok javának középpontba kerülését; negatív megközelítésben pedig tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan – a közjó követelményével nem indokolható – beavatkozást.
...
A szubszidiaritás eredeti értelmében tehát kisegítést jelent. A segítség tágabb értelemben lehet közvetlen a szolidaritás elve alapján, s lehet közvetett a szubszidiaritás elvének

[450] FARKAS Péter: Egymásba kapaszkodva, L'Harmattan, Budapest, 2005, 38. és 49. old.

értelmében."[451]

Frivaldszky később így viszi tovább a gondolatot[452]: „De a szubszidiaritás nem csak államszervezeti, hanem **társadalomszervezeti elv is**. Ehhez meg kell érteni és szükség esetén újra kell fogalmazni a nem állami közösségek konstrukciós elveit, identitását és a közjóért vállalt szerepüket. Az államokon belül és azokon túlmutatóan a tág értelemben vett „civil" társadalom sejtjei és formációi szintén aktorai kell legyenek a döntési folyamatoknak és a közösségi cselekvéseknek.
A fentiekből is már világossá válhatott, hogy a participáció a szubszidiaritás kiegészítő, sőt tulajdonképpen feltételezett, inherens elve"

Egyre világosabban fonódnak össze azok a szálak, amelyeket akár a fenntarthatóság elemeinek is mondhatnók, jelen esetben a döntési szintek megfelelő tagolása mellett a társadalmi részvétel, az emberi jogok, és ott van a sorok között az együttműködés is, sőt a reziliencia is éppen arra mutat, hogy a kisebb közösségek rugalmasabban képesek reagálni.

Akkor tehát kanyarodjunk vissza ismét a kérdéshez: mit tesz a szubszidiaritás valójában, különösen pedig mit kezdjünk vele a jogban? Elsősorban is tudnunk kell, hogy „**Alapja személyes, és nem szerződéses vagy haszonelvű**. Alapeleme az a meggyőződés, hogy mindegyik emberi egyén rendelkezik belső és elidegeníthetetlen értékkel, vagy méltósággal, tehát az egyes emberi személyek ontológikusan és morálisan az állammal vagy társadalmi szerveződésekkel szemben elsőbbséget kapnak."[453] Talán mondani sem kell, hogy a hivatkozott szerző az emberi jogok és a szubszidiaritás kapcsolatát vizsgálja.

Ugyanakkor mintha az EU rendszerben más hangsúlyok jelennének meg. Ilyen pl. a gazdasági hatékonyság[454], és természetesen sokak számára ez jelenti akár a centralizáció, akár a decentralizáció igazolását, témától és vérmérséklettől függően. A jelzett hivatkozásban a szubszidiaritásnak gazdasági hatékonysági értelmezése vajon ellentmond-e a fentieknek? Aligha hinném, hiszen nem ellentétekről van szó, hanem a különböző szempontok szerint az eltérő, de azonos tőről fakadó jellemzők kiemeléséről. Tehát az elvnek számos olvasata, vagy kapcsolódási pontja van.

Nem csoda, ha két szerző is hasonló szavakat használ, nem lévén lehetőség egyértelmű és tiszta megoldásokra, hiszen szinte ellentétes igényeknek kell megfelelni:
„A szubszidiaritás tehát bizonyos mértékig **paradoxon**. Korlátozza az államot,

[451] FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, (szerk: FRIVALDSZKY János) Agóra VI., OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc akadémia, Budapest 2006, 36. old.
[452] FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, (szerk: FRIVALDSZKY János) Agóra VI., OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc akadémia, Budapest 2006, 54. old
[453] CAROZZA, Paolo G.: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 42. old
[454] „A gazdasági elméleten alapuló vizsgálat azt igazolja, hogy a gazdasági hatékonyság a szubszidiaritás elvére általában fontos hatással van és az európai Szerződések a gazdasági hatékonyságot az EU számára éppen ezzel az elvvel összefüggésben kiemelik." PORTUESE, Aurdlian: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol 17, 2011, 234-235. old.

miközben feljogosítja és igazolja. Korlátozza a beavatkozást, de igényli is. Kifejezi az állammal kapcsolatosan a társadalom és az egyén mind negatív, mint pozitív nézőpontját."[455]
„A szubszidiaritás **paradox elv**, mert egyszerre korlátozza az államhatalmat, és ugyanakkor kívánja a segítséget, amikor az alsóbb szintű szervezetek nem elégségesek. Egyszerre van jelen benne szabadság és egység, változatosság és azonosság."[456]

Az **ökológiai gondolkodás példájánál maradva**: szóltunk - anélkül, hogy részleteztük volna – az államok saját természeti erőforrásai feletti szuverenitás kérdéséről, amely azonban együtt jár azzal a kötelezettséggel, hogy ne okozzunk kárt más államoknak. Az erőforrások feletti szuverenitás azt mondatná tehát, hogy jogom van, a más állam károsításának tilalma pedig, hogy kötelezettségem. Ez utóbbi azonban igényli a nemzetközi együttműködést, amelynek egyik következménye e téren is, éppen a szuverenitás korlátozása. Ha pedig mindez kiegészítem olyan fenntartható fejlődési gondolatokkal, mint az emberiség közös öröksége – amely eleve azt jelenti, hogy mégsem kerülhet minden valamely szuverenitás körébe – vagy ezen is túlmenően az emberiséget közös foglalkoztató kérdések, amelyek koncepciója messze el is tér az erőforrások feletti szuverenitástól, akkor a szubszidiaritásnak egy nemzetközi szint-egyes állami szintje vetületét érintettem.

Másik példával: az emberi jogok értelmezése kapcsán láthattuk, miként terjeszthető ki a létező emberi jogok – pl. magánlakás, magánélet – az ilyen jogok által formálisan még át nem fogott területekre, mint a környezetvédelem. Az államok védekezése az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt általában azonos – nem az állam okozta, magánfelek közötti magánprobléma, tehát nem releváns. Megfelel ez a szubszidiaritás elvének? Ha azt értem az elvből, hogy ne avatkozzon bele az állam, ha erre nincs felhatalmazása, akkor természetesen igen. Ha azonban a közjó megvalósítását várom el az államtól, vagyis azt, hogy indokolt esetben avatkozzon be, éppen az egyének vagy csoportok jogainak védelmében, aki/akik nem, vagy kevéssé képesek erre önmagukban, akkor a szubszidiaritás azt jelenti, hogy az állam nem maradhat semleges. Folytassuk ezt a gondolatmenetet más szerzők figyelemreméltó gondolataival alább.

Mindebből következik tehát az, hogy messze nem csupán az EU szerveződési alapelvéről van szó, hanem ennél sokkal többről, akár a már általunk is vizsgált emberi jogokhoz kapcsolódó követelményekről, amelyek EU-tól függetlenül is értelmezendőek. Erre vonatkozóan érdemes áttekinteni egy kapcsolódó gondolatmenetet, amely egy adott területre nézve értelmezi a fenti általános jellemzőket, oly módon, hogy általános következtetésekre is juthatunk általa.

„Akárcsak az Európai Unióban, a nemzetközi jogban is a szubszidiaritás úgy is értelmezhető, mint az állami szuverenitás eléggé üres és nem sokra vivő eszméjének elvi alternatívája. ... Valójában, a szubszidiaritás olyan jól illeszkedik a nemzetközi emberi jog rendszerébe, hogy **az elv alapvető értékeit úgy is tekinthetjük, mint**

[455] CAROZZA, Paolo G.: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 44. old.
[456] PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, (szerk: Frivaldszky János) Agóra VI., OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc akadémia, Budapest 2006, 69. oldl.

amelyek már jelen vannak a nemzetközi emberi jogokban. A szubszidiaritás elvének legfőbb előnye, mint a nemzetközi emberi jogok strukturális elvéé, hogy integrálja a társadalmi rend nemzetközi, nemzeti és nemzetek alatti szintjeit az emberi méltóság és szabadság tartalmi elvei alapján, miközben támogatja mindezek pluralizmusát. ...
Az egyéni emberi méltóság jelenti az emberi jogok építményének elsőrendű sarokkövét. Az egyén saját méltósága azonban nem jelenti, hogy izolált, egzisztenciális magányban élhetne. Ehelyett az emberi jogok eszméje, akárcsak a szubszidiaritásban a társadalmilag beágyazott ember elismerése, aki természetszerűen viszonylagos....
Tehát az emberi jogok és a szubszidiaritás egyképpen úgy összeegyeztethető, mint olyan eszmék, amelyek a **közjó megértését segítik elő**, amely az emberi élet virágzásának teljességéhez szükséges. ”[457]

Alkalmazhatjuk a szubszidiaritást az államszervezés elveként. Ez esetben is megfelelő gondossággal kell eljárni: „A szubszidiaritást nem lehet egyszerűen arra korlátozni, hogy a helyi szinteken legyen hatáskör. Amíg valóban kifejezi az előszeretetet a kisebb és helyi emberi közösség iránt, keresi az egyensúlyt a be nem avatkozás elve és a beavatkozás vagy segítség eszméje között.”[458] Tehát önmagában egyik államszervezési megfontolás sem vezethet megfelelő eredményre. Erre utalnak a következő mondatok: „Valójában a hatékonysági előnyök és veszteségek, amelyek mind a centralizációhoz, mind a decentralizációhoz kapcsolhatók, a szubszidiaritás normativitását nagyon érzékeny kérdéssé teszik. **Kétségkívül a többszintű kormányzás az optimális megoldás**.”[459]

A fenti szerző összességében megállapítja: „Ez az elv kívánatos elv. Következtetésem, hogy a szubszidiaritás elve a megfelelő szabály, a megfelelő helyen és megfelelő időben.”[460] Ugyanakkor ehhez a megállapításhoz másik, e fejezetben előszeretettel hivatkozott szerzőnk véleményét is hozzá kell tenni, hogy teljes legyen az értelmezés: „... világossá kell tenni, hogy az elvet nem lehet az emberi tevékenység egyes szűk területeire korlátozni. Nem korlátozható a piacra vagy a gazdasági önérdek maximalizálására; nem jelent csupán az egyéni önmegvalósíts erősítését a dús és változatos „civil társadalom” révén; nem merül ki a politikai rendszer jogi vagy demokratikus működésében. Mindezeket magában foglalja, mint a közjó különböző területeit, aminek az összessége jelenti az egyéni emberi felvirágzás szükséges feltételeit. **Úgy is felfogható, mint a különböző társadalmi funkciók elosztásának elve, amelyek együtt teszik ki a közjót**.”[461]

A szubszidiaritást alapvető rendező elvnek kell tekinteni a társadalom, és következésképpen az állam szerveződésének minden szintjén, legyen az akár nemzetközi, akár EU, akár nemzetállami, regionális, helyi – egészen az egyénig.

[457] CAROZZA, Paolo G.: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 40., 42. 46. és 49. old.
[458] CAROZZA, Paolo G.: Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 79. old.
[459] PORTUESE, Aurdlian: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol 17, 2011, 243-244. old.
[460] PORTUESE, Aurdlian: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol 17, 2011, 261. old.
[461] CAROZZA, Paolo G.. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003, 45-46. old.

Tagadhatatlan azonban, hogy a legtöbbet, a már említettek szerint, **az európai integráció szubszidiaritási elvével** foglalkoznak, és ennek joggyakorlatban is megnyilvánuló értelmezése alkalmas arra, hogy további következtetések vonjunk le belőle, olyanokat, amelyek nem csak az EU körére vonatkoztathatóak.

A szubszidiaritás tehát mára az EU alkotmányos rendelkezései között szerepel, mint általános jogelv. Az elv **első megközelítésében a Közösség és a tagállamok közötti feladatmegosztás hatékonysági és célszerűségi elve volt**. Közösségi jog nélkül, amint láttuk, a legsematikusabban fogalmazva a szubszidiaritás látszólag azt kívánja meg, hogy a jogi normákat, illetve a határozatokat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolják. Természetesen a lehető legalacsonyabb szint önmagában még tartalmi értéket nem hordoz, tehát hozzá kell tennünk, hogy a döntéshozatali szint meghatározásakor a probléma kezelésének lehetőségét, a megvalósíthatóságot, végrehajthatóságot is figyelembe kell venni, és ezzel együtt határozható meg a hatalomgyakorlás, döntéshozatal tényleges szintje. Európai szinten tehát – ahol az elvvel foglalkozunk - az elv az Unió és a tagállamok közötti jogalkotói hatáskörök elkülönítésére is szolgál, azzal a céllal, hogy lehetőség szerint korlátozza az Unió centralizáló törekvéseit, minél több hatalmat visszahagyva a tagállamoknak, **valójában védelmezze a tagállamok szuverenitásának fennmaradó részét.**

A következőkben a szubszidiaritás szerződéses megjelenését **a környezetvédelem területéről vett gyakorlati példákkal illusztrálva adom közre**, figyelemmel arra, hogy részben ez illeszkedik legjobban a fenntarthatóság témaköréhez, részben pedig a történeti hűség – a környezeti címben történő megjelenés a szerződéses rendszerben – kedvéért. Külön indokolja ez a választást az is, hogy a környezetvédelem terén megosztott hatáskör érvényesül, tehát fokozottan igaz a tagállami jogkörök védelmének szempontja. Ezt a választásomat más szerző véleményével is alátámasztom: „A belső piac harmonizációjával éles ellentétben, amikor a tagállamok nem képesek elérni a harmonizáció által elvárt gazdasági célokat, a környezetpolitika folyamatos együttműködést céloz minden intézményes szereplő között. Valójában az EU és a tagállamok közötti hatásköri megosztás nem annyira a megkülönböztetés, hanem a hatáskörök vegyítése. Ezek viszonya inkább dinamikus, mint statikus. Tehát a szubszidiaritás sokkal inkább a környezeti terület élén áll, mint bármely más politikai terület, pl. a belső piac területén.”[462]

Az Egységes Európai Okmány[463] 130r. cikk 4. bekezdése még így szólt: „4. A Közösség olyan mértékben folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amelyben az 1. bekezdésben hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes Tagállamok szintjén. Meghatározott Közösségi jellegű eszközök sérelme nélkül, egyéb eszközöket a Tagállamoknak kell finanszírozniuk és végrehajtaniuk.”

A szubszidiaritás ebben a megközelítésben tehát a környezeti cselekvés szintjének körültekintő megválasztására utal, a hatékonyság – „jobban megvalósítható” - kritériumával megerősítve, alátámasztva. A szubszidiaritás nem jelentette a hatáskörök

[462] SADELEER, Nicolas de: Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy, Journal for European Environmental and Planning Law, vol. 9. no. 1 2012, 64. old.
[463] HL L 169., 1987.6.29., hatályba lépett: 1987. VII. 1.

megosztásának gondolatát, csupán a tagállami vagy közösségi intézkedési lehetőség közötti választás megalapozását. „**Ez nem hatásköri szabály**, hanem olyan elv, amely a közösségi cselekvés előfeltételét határozza meg, és mint ilyen, jogi ereje van.”[464]

„**A hatáskörök megosztását önmagában a szubszidiaritás alapelve nem határozza meg**. Nem lehetséges az, hogy pontosan megállapítsuk – a szubszidiaritás alapelvének alkalmazása segítségével -, hogy mely területek tartoznak az EK hatáskörébe és melyek a tagállamok hatáskörébe. Az ilyen rendszer veszélyeztetné az EU környezetvédelmi politikája céljainak alkalmazását. Sőt, még az sem tűnik lehetségesnek, hogy a hatáskörök igazságos elosztását pusztán a szubszidiaritás elvének tudományos elemzése alapján meghatározzuk.”[465]

A Maastrichti Szerződés[466] által megfogalmazott szubszidiaritás alapelvének általánossá tétele a korábban speciálisan a környezeti politikára vonatkozó elvet a 130r. cikkely 4. bekezdéséből kiemelve, a Szerződés új 3b. [5.] cikkelyének második fordulataként fogalmazza meg, kiegészítve a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelvével:
„A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.
Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.
A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.”

Röviden összefoglalva, **ez a rendelkezés tehát általában a Közösség kiegészítő, másodlagos kompetenciájára** utal, de ez sem értelmezhető kizárólagosan, hanem inkább tekinthető a Közösség cselekvését irányító általános elvnek vagy iránymutatásnak, amely a megfontolt cselekvést követeli meg. E gondolat tehát a szubszidiaritás sokat emlegetett klauzulája, amelyet kiegészít a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelve. Annak eldöntése, hogy a tervezett környezeti tevékenység céljai Közösségi vagy Tagállami szinten érhetők-e el jobban, minden esetben külön-külön az összes tényező vizsgálata alapján történhet.

„Szemügyre kell venni, mi volt az indoka annak, hogy a szubszidiaritás a Maastrichti Szerződésbe került. Elsősorban a szubszidiaritás elismert szerepe az EK és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás vitáinak könnyítése. Másodszor, a szubszidiaritásnak fontos normatív szerepe is van. A megosztott és kizárólagos hatáskör közötti elhatárolás bizonytalan volt és megkérdőjelezhető Lisszabon előtt. Egy harmadik és megkülönböztető ok a túlzott centralizáció elkerülése. Végül még egy szabályozási

[464] KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Thomson Sweet & Maxwell, 5. kiadás, London 2003. 16. old.
[465] EPINEY, Astrid: Division of Competence between Members States and the EC, in ‘The European Convention and the Future of European Environmental Law’, ed. by Jan H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen, 2003, 51. old.
[466] HL C 191., 1992.7.29. hatályba lépett: 1993. XI.1.

célszerűséget említhetünk, mégpedig a pluralizmus és a nemzeti értékek változatosságának elősegítését."[467]

A környezeti vonatkozások elemzése előtt mintegy kiindulási pontként nézzük az általános verdiktet, amely **a szubszidiaritás elvének legfontosabb következményeire** vonatkozik:

- a közösségi jogkör a nemzeti jogkörhöz képest a kivételt jelenti, tehát a Közösség akkor járhat el, ha erre felhatalmazása van;
- az elv elég rugalmas ahhoz, hogy a közösségi beavatkozás szükségességének igényéhez mérjük;
- természetesen az elv szóba sem kerül a belső piac alakításának azon területein, ahol a Közösség szerepe eleve elsődleges vagy kizárólagos.

Mindenesetre figyelmet érdemel az elv értelmezése kapcsán a következő rövid értékelés: „kevés olyan koncepcionális kérdés van a Maastricht-i Szerződésben, sőt az egész közösségi jogban, amely nehezebben lenne megfogható, mint a szubszidiaritás elmélete."[468]

A szubszidiaritás magában hordja a **megosztott felelősség** gondolatát is, ha a Közösség környezetvédelmi politikáját megfelelően értelmezzük. E gondolatot az Ötödik Akcióprogram[469] vezette be, amely új szemléletet képviselve, egyebek között változást igyekezett elérni a gazdaság és társadalom magatartásában a megosztott felelősség alapján, bevonva azok minden szektorát, így a közigazgatást, az állami és magánvállalkozói szektort, valamint a társadalom egészét, értve ezalatt azt is, hogy a felelősséget meg kell osztani az egyes kérdések vagy problémák megoldására egyidejűleg alkalmazott eszközök körének jelentős szélesítésén keresztül is. Így a **megosztott felelősség a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti**, a Közösség és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.

Kifejezetten ennek az elvnek bírósági tesztjére eleinte nem került sor, de közvetett módon találhatunk utalásokat a megfelelő értelmezésre. Az un. **Cinisello Balsamo ügy**[470] volt az első legismertebb. A tényállás szerint 1987-ben a Comune (önkormányzat) Polgármestere megtiltotta, hogy a területen biológiailag le nem bomló táskákat vagy hasonló csomagolásokat alkalmazzanak arra a célra, hogy a fogyasztók abban vigyék haza a bevásárolt árut. Ugyancsak megtiltotta a műanyag zacskó forgalmazását, a hulladékgyűjtésre használt zacskók kivételével. Az ilyen termékeket termelő Cégek a Tribunale előtt megtámadták a rendeletet, arra hivatkozással, hogy az ellentétes a Közösségi joggal. A Bíróság ítéletének értelmezése szerint a helyi önkormányzatok

[467] CRAIG, Paul P.: Subsidiarity, a Political and Legal Analysis, 2012 Journal of Common Market Studies. Legal Research Paper Series, Paper No 15/2012 April 2012, http://ssrn.com/abstract=2028332, 2-3. old.

[468] TOTH, A.*:* „A Legal Analysis of Subsidiarity" in. D.O'Keeffe and P.Twomey: Legal issues of the Maastricht Treaty, London, Chancery, 1994, p. 37.

[469] 1993. OJ No C 138, 17.5.93

[470] 380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet egy olasz közigazgatási bíróság - Tribunale administrativo regionale per la Lombardia terjesztett elő az Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni ügyben, 1989. július 13, (1989) E.C.R. 2491

ilyetén jogosítványát nem kérdőjelezhetjük meg. Ez a következtetés nem kifejezett formában található meg az ítéletben, hanem közvetett úton, ugyanis a Bíróság az önkormányzati jogalkotást, mint a közösségi jog végrehajtásának lehetőségét vizsgálta, és ebben nem talált semmi kivetni valót, erre nézve csupán ugyanazt az eljárást várta el, mint ha nemzeti szinten jelenne meg a szabályozás – ez pedig a Bizottság előzetes tájékoztatása a tervezetről: "7. ... Következésképpen, az ilyen kötelezettség kiterjed az olyan tervezetekre is, amelyeket a tagállam hatóságai készítenek, akár olyan decentralizált hatóságok, mint az önkormányzat."

A felmerülő jogi probléma lényege tehát annak megítélése, hogy **mennyiben lehet piackorlátozó intézkedéseket tenni környezetvédelmi szempontból** és arra az önkormányzatoknak mennyiben van joguk. Erre vonatkozóan az alábbi válaszokat lehet megfogalmazni:

- A hulladék keretirányelv a Bíróság értelmezése szerint a hulladék keletkezésének megelőzését is célul tűzi ki, tehát egyes termékek forgalmának korlátozása vagy akár betiltása elviekben megfelelhet az irányelv céljainak. Ennek megközelítése persze közvetett módon történt, nem a jogosítás megerősítésével, hanem annak értelmezésével, hogy a Bíróság szerint nincs alanyi joga senkinek arra, hogy ilyen tasakokat forgalmazzon vagy használjon.
- Külön kérdés, hogy a fent jelzett szabályt akár helyi önkormányzat is elfogadhatja-e avagy sem. A helyi önkormányzatok széleskörű jogokkal rendelkeznek szűkebb környezetük megvédése érdekében: tiltásokat vezethetnek be, feltételeket határozhatnak meg, korlátozhatják a közlekedést zajvédelmi szempontból. Ezen lehetőségek alkalmazása tehát nem áll ellentétben az EU követelményrendszerével, hanem sokkal inkább az önkormányzatok alkotmányos felhatalmazásától függ, ami országonként eltérő lehet.
- A helyi rendelet azért esik a hulladék keretirányelv rendelkezései alá, mert ugyan nem a hulladékot, hanem a terméket szabályozza, de a hulladék megelőzésének céljával. Azt is el kell ismerni, hogy az adott kérdéssel kapcsolatos bármely hatóság vagy jogalkotó döntéseinek tervezetéről a Bizottságot tájékoztatni kell, tehát akkor is, ha önkormányzatról van szó (ez egyébként nem történt meg).

A szubszidiaritás általános jogi alapelvvé minősítésével egyidejűleg a közösségi jogot tárgyaló szerzők azt is vizsgálják, vajon miként értelmezhető a közösségi jog szerepe a környezetvédelemben, tehát **valójában melyek a szubszidiaritás sajátos feltételei.** „Következtetésünk, hogy az egyes tagállamok nem lesznek elég hatékonyak akkor, ha a tervezett közösségi cselekvés céljait kívánják elérni olyan kérdésekben, amelyek az államok közötti „túlterheléseket (spillover)" érintik. Hozzátehetjük, hogy a Közösség magától értetődően hatékonyabban képes fellépni, mint az egyedi tagállam, az ilyen „túlterhelések" esetében (és ezt jelenti pontosan a tervezett intézkedés mértéke és hatása, mint indok – l. a harmadik alapelvet). A környezetvédelmi ügyekben a három alapelv[471] az esetek nagyobb részében együttes hatásukkal támogatják a közösségi

[471] A hivatkozott cikk szerzője az Európai Tanács 1992 december 11-12-I Edinburgh-i ülésén elismert alapelvekre hivatkozik, mint eligazodási pontra, amelyek a következők:
- határon túlterjedő (transnational) problémák,
- amelyek egyébként sértik a tagállami érdekeket,

fellépést, amennyiben megfelelően kimutatható a „túlterhelés” hatása. Azt javasolom, hogy itt kövessük Richard B. Stewart professzor által kialakított osztályozást, amely a “túlterheléseknek” több fajtáját mutatja ki: termékekből származó terhelések, szennyezési terhelések, versenyt torzító terhelések és megőrzési túlterhelések.”[472]

A környezetvédelem fenti „túlterheléseit” megfelelően értelmezve azt láthatjuk, hogy a **közösségi fellépést a környezeti hatással összefüggésben lehet megindokolni**, amikor tehát a valamilyen forrásból a környezetbe jutó terhelés ezt szükségessé teszi. Erre sor kerülhet a fentiek szerint egyebek között a termékek környezeti hatásai, a szennyezés – szennyezőanyag kibocsátás – környezeti hatásai, a környezeti ártalmak miatti komparatív versenyelőnyök nem megfelelő alakulása, vagy pedig környezet- és természetvédelmi problémák miatt.

A közösségi cselekvés indokainak forrásait jórészt tehát áttekintettük, most már csak az a kérdés vár tisztázásra a közösségi környezetjog elméleti művelőinek munkáit nézve, **mit is jelent valójában az a fogalom, hogy “jobban” megvalósítható** az intézkedés közösségi szinten. „Az, hogy mit is jelent pontosan a „jobban” az 5. cikkely alkalmazásában, nem teljesen egyértelmű; ez lehet gyorsabb, hatékonyabb, olcsóbb, az állampolgárokhoz közelebbi (tehát nem túlzottan központosított), demokratikusabb, egységesebb, az iparosított világ más részeihez, vagy a globális egységhez vagy akár az Európai közösséghez képest konzisztensebb, anélkül, hogy bármelyik is pontos lenne mindezen megközelítések közül. Így a **kérdést eseti megközelítésben lehet csak meghatározni,** figyelembe véve az összes tényt, vajon jobban lehet-e az intézkedéseket közösségi szinten megtenni, annak érdekében, hogy a Közösség célkitűzéseit megvalósítsuk. A cél csak az lehet, hogy az egész Közösség környezetminőségét megvédjük vagy javítsuk.”[473]

Ezzel kapcsolatos a szubszidiaritás bírósági értelmezése terén az egyik ’vallon hulladék ügy”, a C-2/90. számú eset[474], amelyben a Bizottság fordult Belgium ellen, a hulladék-elhelyezés és a hulladékok EK-n belüli forgalma kérdésében, a 75/442. számú hulladék-keretdirektíva, valamint a 84/631. direktíva a hulladékok határokon túlra történő szállításáról szóló irányelv értelmezése érdekében. Az ügy azért alkalmas a szubszidiaritás – illetve emellett még az arányosság – elvének értelmezésére, mert kiindulási kérdése, hogy Belgium Wallonia tartományának kormánya jogszabályban megtiltotta, hogy más tagállamból, illetve Belgium más tartományából származó hulladékot a tartományban lerakjanak, a tartomány környezeti állapotának védelme érdekében, megakadályozandó a potenciális hulladékdömpinget. A Bizottság a Bírósághoz fordult, kérve annak megállapítását, hogy a tilalom ellentétes a hivatkozott irányelvekkel, amelyek nem generális tilalmat állapítanak meg, hanem csupán engedélyhez és bejelentéshez kötik a szállítást. A Bíróság egyebek között azt is leszögezte, hogy a nemzetközi szállítás kérdésében a Közösségnek van elsődleges joghatósága, a belga jog csak ezzel összhangban rendelkezhet a végrehajtásról. **A nemzetközi szállítás esetében tehát a megfelelő szabályozási szint a közösségi szint**:

- és amely esetekben a közösségi cselekvés egyértelműen előnyös.

[472] LENAERTS, Koen: The principle of subsidiarity and the environment in the European Unions: keeping the balance of federalism, Fordham International Law Journal, 1994, Vol. 17., 880. old

[473] KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Thomson Sweet & Maxwell, London 2003, 17-18. old

[474] Bizottság kontra Belga Királyság C-2/90. sz. ügy, 1992. július 9.

„20. ... A nemzeti hatóságoknak joguk van ellenvetést tenni, és ezzel egyidőben egyes hulladékszállításokat megtiltani (szemben a veszélyes hulladék szállítására vonatkozó általános tervekkel), annak érdekében, hogy a környezetvédelem, egészségvédelem, illetve közbiztonság vagy más közérdek problémáit kezeljék. A rendszer nem ad teret arra, hogy a tagállamok általánosságban tiltsák meg a szállításokat."

Még tovább vezetve a szubszidiaritás nem kevéssé izgalmas kérdését, egy olyan ügyre utalunk, amely ugyancsak nem elsősorban e témáról szól – „Lotto zero"-nak nevezendő esetről[475] van szó, amely elsősorban a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárás, ahol a regionális jogalkotók (Abruzzo) egyes projektek hatásvizsgálat kötelezettségét értelmezték, szabályozták eltérően a közösségi jogtól, márpedig annak követelményei világosak és minden tagállam számára kötelezettséget jelentenek. Az ítélet 43. pontja összegzi a lehetőségeket és korlátokat:
„43. Mindazonáltal az a tény, hogy a tagállam rendelkezik az előző pontban emlékeztetett mérlegelési joggal, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy egy meghatározott projektet mentesítsen az irányelv szerinti vizsgálati eljárás kötelezettsége alól. Ellenkező esetben a 85/337 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése által a tagállamoknak biztosított mérlegelési jogkört ez utóbbiak arra használhatnák, hogy egy projektet kivegyenek a vizsgálati kötelezettség alól, jóllehet az említett projekt természeténél, nagyságánál vagy helyzeténél fogva jelentős hatást gyakorolhat a környezetre (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 44. pontja).

Az ítélet annak indokolását adja, miért nem lehet az adott kereteket túllépni:
„44. Következésképpen: bármi legyen is a tagállam által alkalmazott módszer, amellyel meghatározza, hogy egy projektnél szükséges-e a vizsgálat – azaz jogszabály vagy egyéni vizsgálatot követően meghatározott projekt –, **e módszer nem veszélyeztetheti az irányelv célját,** mely szerint nem vonható ki a hatásvizsgálat alól egyetlen olyan projekt sem, amely az irányelv értelmében jelentős hatást gyakorolhat a környezetre, kivéve, ha a mentesített projektet – teljes körű felmérés alapján – úgy lehet tekinteni, mint amely nem alkalmas ilyen hatások kiváltására (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 45. pontja)."

Úgy tűnik tehát, hogy a szubszidiaritás környezetvédelmi megjelenése **mintha éppen a közösségi cselekvési szint igazolását szolgálta volna** és szolgálná most is és nem a tagországok védelmét a Közösség túlzott terjeszkedésével szemben. A környezetvédelem pedig nyilvánvalóan olyan terület, amelyben egyre kevesebb tere lehet a tagállami cselekvésnek, és itt nem csupán olyan globális vagy regionális problémák merülnek fel, mint az ózonréteg védelme, az üvegházhatású gázok elleni fellépés, hanem a hulladék fogalma, lerakása, szállítása, a veszélyes anyagok osztályozása, a gépjárművek kibocsátásának egységesítése, a társadalmi részvétel feltételeinek biztosítása, az állatkísérletek, stb. (a példák ötletszerűek, rendszer vagy fontossági sorrend nélkül).

Újabb példaként hozható fel, hogy a madarak, különösen a vándorló madarak, védelme érdekében kijelölésre kerülő területekkel kapcsolatban nem egy jogeset került az Európai Bíróság elé. Ezek némelyike – mint pl. a 'Lappel-bank' eset[476] - még arra is

[475] C-87/02. sz. eset, 2004. június 10., Bizottság kontra Olaszország
[476] C-44/95, 1996. július 11., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Korona és a Royal Society for the

kitér, hogy a tagállam mérlegelési jogköre a védett terület kijelölése vonatkozásában korlátozott, mert a védettség feltételeit a közösségi jog megfelelő módon körülírja, és így mintegy elvárja a védetté nyilvánítást. Egyébként is, a védelem ellenében csak jelentős közérdek állhat, amely semmiképpen nem jelenthet gazdasági természetű érdeket. Így tehát a szubszidiaritás révén a tagállam joghatósága, szuverenitása jelentős csorbát szenved.

Mielőtt továbblépnénk a jogértelmezésben, a rend kedvéért el kell mondani, hogy az Amszterdami Szerződés[477] nem változtatott sem az elv helyén, sem fogalmán.

2005 őszén jelent meg a Bíróság ítélete egy rendkívül érdekes és tanulságos ügyben[478], amelynek eldöntése jelentős hatással van a szubszidiaritás további értelmezésére is. Összefoglalva a tényállást, amelyre visszatérünk a felelősségi eszközök kapcsán: a Bizottság irányelvet kívánt elfogadtatni a büntetőjogi eszközök alkalmazásáról és ennek harmonizálásáról, a Tanács pedig ehelyett egy puhább eszköz alkalmazását választotta, a harmadik pillérben megjelenő jogforrást, a kerethatározatot.

Az irányelv előterjesztésekor a Tanács már kifejezte fenntartásait, amint azokat a kerethatározat preambuluma is tartalmazta, mondván:
„14. (Hivatkozások a kerethatározat preambulumára – a Szerk.) 7. bek. A Tanács fontolóra vette ezt a javaslatot, de arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács általi elfogadásához szükséges többség nem érhető el. **Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön** …”
„27. E tekintetben nem csupán kifejezett hatásköri szabály nem létezik, de tekintettel a büntetőjognak a tagállamok szuverenitása szempontjából való fontosságára, az sem állítható, hogy e hatáskört a különös – mint például az EK 175. cikken alapuló – anyagi jogi hatáskörök szabályozásakor, azokba beleértetten ruházták a Közösségekre.”

Az ügy kapcsán azt keressük, hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról egyáltalában, tehát mennyire alkalmazható a szubszidiaritás elve. A Bíróság ítélete szerint:
„47. … Márpedig főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem ...
48. Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a **hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak** a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, **a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket**.”

A Bíróság egyébként a keresetben előterjesztettek szerint megsemmisítette a kerethatározatot, mint amelyik nem a megfelelő elsődleges jogi felhatalmazást

---

Protection of Birds közötti felmerül ügyben a Lordok Háza utalt a Bíróság elé - Lappel Bank.
[477] HL C 340., 1997.11.10., hatályba lépett: 1999. V.1.
[478] C-176/03: Bizottság kontra Tanács, 2005. szeptember 13.

választotta jogalapul. Ezek szerint a szubszidiaritás elve alapján lehetséges-e a büntetőjogi eszközök harmonizálása, avagy olyan területre téved a Közösség, amely sérti a tagállamok joghatóságát? A válasz a fentiek alapján tehát kétségkívül az, hogy a közösségi jog hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében a Közösség elvárhatja a tagállamok megfelelő fellépését, elvárhatja így akár a büntetőjogi harmonizálást is[479].

A szubszidiaritás így láthatóan a tagállam kompetenciáját hivatott védeni a Közösséggel szemben, de ez egyben azt is jelenti, hogy kimutathatóak azok az esetek, ahol viszont éppen a közösségi fellépés indokolható – és ez a környezetvédelem terén egyre szélesebb kört jelent. **Az elv a tagállamon belül is érvényesülhet, méghozzá ugyanazon elvi feltételekkel** – a közösségi jogot számos esetben tartományok, régiók, szövetségi államok, esetleg önkormányzatok hajtják végre, mert az országon belüli alkotmányos helyzet az ő kompetenciájukat erősíti. A szubszidiaritás a már sokszor hangsúlyozottak szerint a kérdéses jogterületen, a kérdéses védendő érdekkel kapcsolatos fellépés hatékonyságát is elvárja, tehát minőségi követelményt és nem csupán eljárási vagy formai elvárást jelent.

A **Lisszaboni Szerződésben**[480] az EUSz. 5. cikke rendelkezik erről a kérdésről:
„(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a **szubszidiaritás és az arányosság elve** az irányadó.
(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.
(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.
Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák.”

Lisszaboni Szerződés még két területen szolgáltat adalékkal a szubszidiaritás megfelelő értelmezéséhez. Ezek egyike a **2. sz. jegyzőkönyv**[481], a másik pedig az **Alapjogi Charta**[482]. A 2. sz. jegyzőkönyvnek a nemzeti parlamentek számára biztosított jogait most nem érintjük, hanem csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a szubszidiaritás milyen formában válik jogi alappá, hivatkozási ponttá és egyben teremti meg a döntéshozatal megfelelő megalapozásának követelményét. A jegyzőkönyv szerint:
„1. cikk Valamennyi intézmény biztosítja a szubszidiaritás és az arányosság elvének folyamatos tiszteletben tartását az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikkében meghatározottak szerint.
...

[479] Amint elsősorban ezen ítélet konklúziója által felbiztatva jelent meg az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, majd a Lisszaboni Szerződés immár elsődleges jogi felhatalmazást alkalmazott – l. a 82-86. cikkelyeket.
[480] HL C 306., 2007.12.17., hatályba lépett: 2009. XII. 1.
[481] HL C 306., 2007.12.17., (2.) Jegyzőkönyv a a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról
[482] Az Európai Unió Alapjogi Chartája, (2007/C 303/01)

5. cikk A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárokra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel."

A jegyzőkönyv tehát nem elégszik meg azzal, hogy az EUSz általános kívánalmat állít fel, hanem **megköveteli, hogy minden döntés esetében feltétlenül indokolni kell azt, miért szükséges az uniós szint, miért kell korlátozni a tagállami önállóságot**.

Ugyancsak **ki kell térnünk röviden az arányosság elvére**, hiszen láthatóan ez párban jár a szubszidiaritással. A közösségi jog általános alapelvei között jelenik meg tehát az arányosság alapelve, mely szerint a közhatóságok csak olyan mértékben alkalmazhatnak kötelezettségeket, amelyek a közérdek szempontjából feltétlenül szükségesek az adott intézkedés céljának eléréséhez. Az intézkedések következtében kedvezőtlenül érintettek terhei nem lehetnek aránytalanul súlyosak a közérdeket szolgáló előnyökhöz viszonyítva. Ez esetben is környezetjogi példákkal élünk.

Az un. **'dán palack' ügy**[483] a visszaváltható palackok tekintetében legalább annyira ismert környezeti jogi példa az arányosságra, mint a Cassis de Dijon eset[484] általában ugyanerre vonatkoztatva. A kérdés ez ügyben is az áruk szabad mozgása és annak korlátozási lehetősége a környezetvédelem szempontokból. A Bíróság ezzel kapcsolatban elvi éllel ismét megállapította, hogy a környezet védelme olyan követelmény, amely korlátozhatja az áruk szabad mozgásának lehetőségét, amennyiben ez arányos a kívánt céllal. A Bizottság éppen az arányosságot nem látta bizonyítottnak. A dánok által bevezetett betéti-visszatérítési rendszer követelménye így megfelel a környezetvédelem követelményeinek, ha az a cél, hogy újrahasznosítási rendszer révén csökkenjen a hulladék mennyisége. Az sem ellentétes e követelménnyel, hogy elvárják a hatóság által jóváhagyott palackok alkalmazását. Az viszont már kevésbé indokolható, hogy a külföldi termelőnek nem adnak lehetőséget arra, hogy a visszagyűjtési rendszert maga is megszervezze. Az ezen felül megjelenő mennyiségi korlátozás viszont már diszkriminatív jellegűnek tűnik.

Az ügy arányossággal kapcsolatos lényegi megállapítása tehát a következő volt:
„21. Mindazonáltál, a nem-szabályozott tároló edények visszavételének rendszere alkalmas a környezet védelmére, és ami az importot illeti, csak korlátozott mennyiségű

[483] C-302/86, Bizottság kontra Dánia, 1988. szeptember 21, (1988) E.C.R. 4607 1 C.M.L.R. 619
[484] Case 120/78, előzetes döntéshozatali eljárás, Rewe-Zentral AAG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. ügyben ('Cassis de Dijon') [1979] ECR 649

italt érint, összevetve a Dániában fogyasztott ital mennyiségével, figyelemmel arra az importkorlátozó hatásra is, amelyet a visszaváltható edényzet követelménye előidéz. Ezen körülmények között az importőrök által behozott termékek mennyiségének korlátozása aránytalan az elérni kívánt céllal."

Érdemes arra is kitérni, hogy az italos palackokra az ítélet idejében nem volt EK szabály. Ezért különösen fontos, hogy alapvetően a Bíróság nem kifogásolta ilyen tartalmú környezetvédelmi szabályok bevezetését. Sőt azt is aláhúzta, hogy a környezetvédelmi érdek alapvető érdek és az EK kötelezettsége annak védelme. Ugyanakkor a két érdek közötti egyensúly keresésében az áruk szabad mozgása annyiban maradhat meg, amennyiben annak korlátozására nem adhat okot a környezetvédelem lehető legmagasabb fokának célul tűzése. Tehát mindkét védett érdeknek engedni kell a másikkal szemben. Hozzá kell tennünk, hogy a környezetvédelem érdekei így is erősebben estek a latba. Ezt bizonyítja az is, hogy a Bíróság elfogadta a betéti-visszatérítési rendszer alkalmazásának szükségességét is.

Az arányosság elvének megértéséhez az eddig általánosan kialakult gyakorlat szerint **három ellenőrzési módszer együttes alkalmazása alapján juthatunk közelebb**:

a) a kérdéses intézkedés megfelelően szolgálja-e a jogos célkitűzést;
b) az intézkedésnek szükségesnek kell lennie, elsődleges figyelemmel arra, hogy nincs kevésbé korlátozó lépés a cél elérése érdekében;
c) az intézkedés arányos és kiegyensúlyozott legyen olyan értelemben, hogy bármely sérelem vagy korlátozás, melyet az intézkedéssel okoztak, megfelelőn egyensúlyba álljon az elért előnyökkel (mégpedig az közösség számára elért előnyökkel), anélkül, hogy bármilyen diszkriminációt megengedne.

Mindez egy jogesetbe sűrítve, az **Elsőfokú Bíróság olvasatában** így jelenik meg[485]: „223. Emlékeztetni kell arra, hogy az arányosság általános jogelve megköveteli, hogy a közösségi intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó rendelkezés által kitűzött, jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket, azaz több megfelelő intézkedés közül a kevésbé korlátozó jellegűt kell választani, és az okozott hátrányok nem lehetnek aránytalanok az elérendő célhoz képest."

Az arányosság elve számos más jogesetben megjelenik, melyek közül az utóbbi időszak egyik ügyét emeljük ki, amelyet – a 'dán palack' ügy mintájára - akár **'német palack' ügynek** is nevezhetjük[486]. A tényállás röviden: Németország új követelményként azt írta elő, hogy az újra nem hasznosítható, elsősorban műanyag, palackok forgalmazói számítsanak fel letéti díjat a palack után, ami arra ösztönöz, hogy megfelelő módon visszagyűjthető legyen a göngyöleg. Kivételt képez az olyan forgalmazó, amelyik az országos begyűjtési rendszerben vesz részt, illetve erre áll át. Innen kezdődnek az értelmezési kérdések, amikoris a cél jogosságának elismerése mellett az oda vezető út jelentette tehát a jogosan vitatható megoldást.

Az ítélet egyes részei kiválóan alkalmasak arra, hogy az arányosság elvét általában, illetve ennek az adott ügyre gyakorolt hatását, az adott üggyel való összevetését is

[485] T-75/06. sz. ügy, Bayer CropScience AG és társai felperesek által az Európai Közösségek Bizottsága ellen indított eljárás, 2008. szeptember 9.
[486] C-463/01. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2004. december 14.

nyomon követhetjük.
„75. Ebből a szempontból emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések igazolhatóak a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel, amennyiben a szóban forgó intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. …
78. Azonban ahhoz, hogy valamely szabályozás az arányosság elvével összhangban álljon, nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a felhasznált eszközök alkalmasak-e a kitűzött cél megvalósítására, hanem azt is, hogy azok nem haladják-e meg azt a mértéket, amely e cél eléréséhez szükséges ...
79. E tekintetben meg kell említeni, hogy ahhoz, hogy a nemzeti szabályozás eleget tegyen ez utóbbi ismérvnek, elegendő átállási időt kell biztosítania az érintett termelőknek és forgalmazóknak arra, hogy az egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer hatálybalépését megelőzően alkalmazkodhassanak az új rendszer követelményeihez.
80. Minthogy a VerpackV 9. cikke (2) bekezdésében előírt hat hónap – az egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer létrehozására irányuló kötelezettség bejelentése és az ilyen rendszer hatályba lépése között –nem elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye a természetesásványvíz-termelők számára, hogy termelésüket és az egyszer használatos csomagolási hulladékkal való gazdálkodásukat az új rendszerhez igazítsák, mivel ezeket egyszerre kell létrehozni.”

Az arányosság elvének szélesebb körű megközelítését találjuk egy olyan ügyben[487], amelyben a fő kérdés, hogy Németország nem megfelelően teljesítette a hulladékolajokra vonatkozó irányelv[488] azon elvárását, amely a regenerálásra, mint sajátos hasznosítási kérdésre helyezi a hangsúlyt. A regenerálással kapcsolatos követelmények nem megfelelő átvétele, illetve teljesítésének hiányosságai vádjára a német fél technikai, gazdasági és szervezési korlátokra utalt, és ez a hivatkozás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen valójában megfosztaná az irányelvet eredeti értelmétől. Az érvelés egyik vonala ezzel összefüggésben az arányosság, mégpedig ezúttal az irányelv céljainak megvalósítása és a lehetőségek arányossága:
„42. A korlátokra hivatkozó rendelkezést úgy kell értelmezni, mint az arányosság elvének kifejeződését; vagyis, a tagállamok kötelezve vannak arra, hogy megfelelő és arányos intézkedéseket tegyenek annak a célnak megvalósítása érdekében, hogy elsőbbséget biztosítsanak a hulladékolajok regenerálás útján történő feldolgozásának, amely pozitív kötelezettség korlátja a módosított irányelv 3. cikk. (1) bekezdésében hivatkozott technikai, gazdasági és szervezési nehézség.”

Az arányosság elve kapcsán azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy ez az elv is – párjához, a szubszidiaritáshoz hasonlóan – ugyan itt, mint uniós jogi alapelv került értelmezésre, de **az elv a jogi szabályozás, sőt a jogalkalmazás minden szintjén érvényesül**, akár a nemzetközi jogról, akár a belső jogról vagy azon belül bármely helyi szabályozásról, illetve közigazgatási határozatról legyen is szó.

Jelen fejezet elején már volt szó az emberi jogok és a szubszidiaritás összekapcsolásának lehetőségéről, amire az **Európai Unió Alapjogi Chartája** további

[487] C-102/97, Bizottság kontra Németország, 1999. szeptember 9.
[488] A Tanács 75/439. sz. irányelve, 1975. június 16, amelyet módosított a Tanács 87/101. sz. irányelve, 1986. december 22., a hulladékolajok ártalmatlanításáról.

adalékkal szolgál, méghozzá annak különösen preambuluma. Ennek szavaival:
„Európa népei, az egymás közötti egyre szorosabb egység létrehozása során úgy döntöttek, hogy osztoznak a közös értékeken alapuló békés jövőben.
Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Tevékenységei középpontjába az egyént állítja, létrehozva az uniós polgárság intézményét és megteremtve a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget.
...
E Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek. ...”

A Charta tehát **kifejezetten kiemeli a szubszidiaritás elvét az emberi jogok biztosításában,** figyelemmel az ezt követően a preambulum adott részében felsorolt forrásokra és azok sokszínűségére. Valójában ez az utalás hangsúlyozza az emberi jogok védelme különböző szinteken megjelenő rendszereinek egyképpen értelmezhető fontosságát, és világossá teszi, hogy ezek között nincs hierarchia, hanem kölcsönös kiegészítés, ugyanazon célok érdekében, amelyekre a fenti hivatkozás első része utal.

Ha pedig már elhatároztuk magunkat, hogy a környezetvédelmi jogot tekinthetjük a szubszidiaritás első és egyebekben is kiemelt megnyilvánulásának, talán nem túlzás, ha a következőkben néhány gyakorlati példán és az abban található magyarázatokon keresztül, arra mutatunk rá, hogy **maga a jogalkotó milyen támpontokat ad atekintetben, miért is működik „jobban” a közösségi szint**, miért is szükséges a tagállami jogalkotások harmonizálása.

Az utóbbi évek egyik legnagyobb előkészítéssel megvalósult, illetve minden bizonnyal jelentős anyagi következményekkel járó, valójában koncepció-váltást jelentő szabálya un. **REACH rendelet**[489], amelynek preambulumában egy általános és több sajátos utalást is találunk, ami az EU szabályozás indokoltságát hivatott igazolni:
„(130) Mivel a rendelet célját, nevezetesen az anyagokra vonatkozó szabályok megállapítását és a Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozását a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók, a Közösség intézkedéseket hozhat a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvének megfelelően. Az abban a cikkben foglalt arányosság elvének megfelelően ez a rendelet nem lépi túl az e célok eléréséhez szükséges mértéket.

(131) E rendelet figyelembe veszi azokat az alapvető jogokat és elveket, amelyeket

[489] Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

különösen az Európai Unió (6) alapjogi chartája elismer. Különösen törekszik annak biztosítására, hogy a környezetvédelem és a fenntartható fejlődésnek a charta 37. cikkében garantált elveit teljes mértékben betartsa...”

Ugyancsak a preambulum, még a végső szubszidiaritási konklúzió előtt is utal egyes olyan indokokra, amelyek az uniós szabályozást mindenképpen szükségessé teszik:
„(15) Közösségi szinten szükséges biztosítani e rendelet technikai, tudományos és közigazgatási szempontjainak hatékony kezelését. E szerep betöltésére központi szervet kell létrehozni. A központi szerv erőforrásigényeire vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány megállapította, hogy – más lehetőségekkel szemben – egy független központi szerv hosszú távon számos előnyt nyújt. Ennek megfelelően létre kell hozni a Európai Vegyianyag-ügynökséget (a továbbiakban: az Ügynökség).
...
(69) Az emberi egészség – többek között az érintett emberi populációkra és esetleg bizonyos veszélyeztetett alpopulációkra tekintettel –, valamint a környezet megfelelően magas szintű védelmének biztosítása érdekében – az elővigyázatosság elvével összhangban – különös figyelmet kell fordítani a különösen veszélyes anyagokra. Engedélyt abban az esetben lehet megadni, ha az engedélyt kérelmező természetes vagy jogi személy az engedélyező hatóság felé igazolja, hogy az anyag használatából eredő, az emberi egészséget és a környezetet érintő veszélyeket megfelelően ellenőrzik. Egyéb esetekben a felhasználást akkor is lehet engedélyezni, ha igazolható, hogy az anyag felhasználásából származó társadalmi-gazdasági haszon meghaladja a felhasználással járó kockázatokat, és nem állnak rendelkezésre gazdaságilag és műszakilag kivitelezhető, alkalmas alternatív anyagok vagy technológiák. A belső piac megfelelő működésére figyelemmel helyénvaló, hogy az engedélyező hatóság a Bizottság legyen.”

Ugyancsak hosszadalmas viták folytak arról, hogy mennyiben léphet a Közösség (ma már Unió) a felelősségi szabályok harmonizálásának útjára, amely egy kissé bizonytalan kártérítési felelősségi kiindulástól jutott a közigazgatási típusú felelősségig. Az Európai Közösségek Bizottsága megbízásából 1993 májusában készült elsőként **a környezeti károk megtérítéséről** szóló összefoglaló jelentés[490]. Az ún. Zöld Könyv áttekinti a környezeti károk megtérítésének lehetőségeit, bőségesen illusztrálva Közösségen belüli és kívüli példákkal egyaránt. Itt még ez áll: „A polgári jogi felelősség olyan jogi és pénzügyi eszköz, melynek révén a keletkezett károk által okozott költségek megtérítésére lehet kötelezni azokat, akik a kár bekövetkezéséért felelősek… van azonban a polgári jogi felelősségnek egy olyan másodlagos funkciója is, mely a magatartási szabályok érvényesítésére és a jövőbeli károkozás megelőzésére irányul.” A Zöld Könyvet 2000-ben Fehér Könyv követte, ez 2002-ben irányelv tervezetté alakult, de már egyre kevésbé a polgári jogi kárfelelősség irányában. Végezetül megszületett a hivatkozott irányelv[491], amelyre nézve még az előkészületek során mondta egy szerző[492]: „... a javasolt módszer a magánjogi és közjogi elemek hibridje. Legjobban úgy jellemezhető, mint közjogi rezsim, kisebb magánjogi jellemzőkkel.”

[490] [COM (93)47 final].
[491] Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.
[492] BERGKAMP, Lucas: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm, Environmental Liability, Vol. 9 Issue 5, October 2001, p 208.

Figyelemmel arra, hogy a **felelősség megjelenése a közösségi környezetjogi szabályozásban** ilyen harmonizálást célzó módon valóban újdonságnak számít, fokozott hangsúlyt kellett adni a megfelelő indokoltságnak. A preambulumból ezért egy általános megalapozó szabályt, illetve az ebből levezethető konkrét szubszidiaritási szempontot is felidézünk:

„(1) Sok a szennyezett terület a Közösségen belül, amelyek jelentős egészségügyi kockázatot jelentenek, a biológiai sokféleség csökkenése pedig drámai módon felgyorsult az utóbbi évtizedekben. A cselekvés elmulasztása növelheti a szennyezett területek számát, és a biológiai sokféleség még jelentősebb csökkenését eredményezheti a jövőben. A környezeti károk lehetőség szerinti megelőzése és felszámolása hozzájárul a Szerződésben megfogalmazott közösségi környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtásához. A kár felszámolásának módját illető döntés során figyelembe kell venni a helyi viszonyokat.

…

(3) Mivel ezen irányelv célkitűzése – azaz egy közös keretrendszer létrehozása a környezeti károk társadalmilag ésszerű költségszinten történő megelőzése és felszámolása céljából – nem valósítható meg kellőképpen az egyes tagállamok által, következésképpen jobban megvalósítható közösségi szinten, tekintettel ezen irányelv alkalmazási körének mértékére, valamint olyan egyéb közösségi jogszabályokkal kapcsolatos vonatkozásaira, mint a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv [4], a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv [5], továbbá a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [6], a Közösség intézkedéseket fogadhat el a Szerződés 5. cikkében foglalt szubszidiaritás elvével összhangban. Az említett cikkben meghatározott arányosság elvével összhangban ez az irányelv nem lépheti túl az említett célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket."

Harmadik példánk a társadalmi részvétel, amely mind a fenntarthatóság, mind a szubszidiaritás esetén alapvető követelmény, amelynek erősítése a közösségi – és tegyük persze hozzá: a kortárs – környezetjog alapvető követelménye, amely értelemszerűen együtt jár a feltételek tisztázásának fokozott igényével. Megfelelő társadalmi részvétel csak akkor és annyiban biztosítható, ha ennek részletes jogi garanciáit teremti meg a jog, ami jelen esetben már közösségi jogot is jelent. A jogorvoslati jogról szóló előterjesztés[493] szerint a tervezet kétféle célt tölt be: egyrészt az Aarhus-i Egyezmény[494] végrehajtásának szándékával készült, másrészt pedig célja a környezetvédelmi jog alkalmazásával kapcsolatos hiányosságok leküzdése. Ez utóbbival kapcsolatosan jegyzi meg az előterjesztés, hogy a környezetvédelmi szabályok érvényesülésének hibái a belső piac és a verseny torzulásához vezethetnek. Ez pedig a továbbiakban az államok közötti eltérések konfliktusalkotó forrásává válhat, különösen pl. a nemzetközi vízfolyások, a levegőminőség, a szennyező anyagok határokat átlépő kibocsátása esetén.

[493] Brussels, 24.10.2003, COM(2003) 624 final 2003/0246 (COD)

[494] Hazánkban a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetette ki „a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény" elfogadását

Utolsónak egy merőben más példa, a **zajártalom**, mint az a szakterületi kérdés, amellyel némileg részletesebben azért is érdemes foglalkozni, hiszen ezt sokkal inkább lokális – ennek megfelelően nemzeti szabályozás alá tartozó - kérdésnek tartják, mint bármely más környezetterhelési területet. „Úgy tűnik, hogy a zajártalom, éppen annak természetéből fakadóan, sokkal nagyobb problémát jelent az EU jogalkotó felé, mint bármilyen másik környezetszennyező. Ellentétben a környezet más területeivel, mint a levegőszennyezés, a tengerszennyezés vagy a vadon élő állatok megóvása globális szinten, a **zajnak nincs kifejezett határon túli vonatkozása**."[495] Jelenti-e ez az okfejtés azt, hogy a zajártalom eddigi közösségi kezelése indokolatlan lett volna? Semmiképpen sem, mert egyrészt a zajszabályozás az elmúlt évtizedekben főként termékszabályozás volt, ami egyértelműen versenyterület, másrészt pedig közelíteni kell akár a lakókörnyezeti zaj feltételeit is, ha komolyan vesszük a Közösségen belül a polgárok szabad mozgásának követelményét. Nem engedhető meg tehát, hogy a potenciálisan káros hatások küszöbértékei között nagy eltérések mutatkozzanak az egyes tagállamok szabályozásában. Így a hivatkozott szerző is a következő megállapításra jut: „**A szubszidiaritás mindenféle dolgot jelenthet az emberek számára**. Könnyen igazolhatóvá válik, hogy a szomszédjogi vonatkozású zajhatás is alkalmas arra, hogy azt a Közösség szabályozza."[496]

A fenti gondolatmenetet követi valójában a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló irányelv[497], amelyik szükségét érzi az alapos magyarázatnak: „(7) A Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének megfelelően a Szerződésnek a környezet- és egészségvédelem magas szintjének megvalósítására irányuló célkitűzését a zajprobléma közös megértését célzó közösségi fellépéssel kiegészített tagállami szintű fellépések révén hatékonyabban lehet elérni. A környezeti zajszintre vonatkozó adatokat ezért összehasonlítható kritériumoknak megfelelően kell összegyűjteni, egybevetni vagy bejelenteni. Ez összehangolt mérési és értékelési módszerek, valamint a zajtérképezés összehangolását segítő kritériumok használatát vonja maga után. Az ilyen kritériumokat és módszereket a leghatékonyabban közösségi szinten lehet meghatározni."

Összességében persze igaz, hogy „**A szubszidiaritás alkalmazása ellentmondásosnak bizonyult a múltban és kevés esély van arra, hogy ez jelentősen változik a jövőben**."[498], aminthogy az is, hogy „A szubszidiaritás elve az európai integráció egyik legfontosabb alkotmányos alapelve. ... A szubszidiaritás nem csodaszer az integráció problémáinak megoldására."[499], és természetesen nem csodaszer semmilyen más társadalmi-intézményi probléma megoldására sem. Ez azonban nem jelenti azt, mintha

[495] MCMANUS, Francis*:* European Noise Law in EC Environmental Law and Future Accession States, in 'Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection, ed. by Prof. Richard Macrory, Europa Law Publishing Groningen, 2006, 379. old.
[496] MCMANUS, Francis*:* European Noise Law in EC Environmental Law and Future Accession States, in 'Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection, ed. by Prof. Richard Macrory, Europa Law Publishing Groningen, 2006, 381. old.
[497] Az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 25-i 2002/49/EK irányelve
[498] CRAIG, Paul P.: Subsidiarity, a Political and Legal Analysis, 2012 Journal of Common Market Studies. Legal Research Paper Series, Paper No 15/2012 April 2012, 24-25. old., http://ssrn.com/abstract=2028332
[499] HORSLEY, Thomas: Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?, Journal of Common Market Studies, vol. 50, issue 2, 2011, 15. old. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2001880

jelentősége kisebbedne az idők során, sőt inkább azt kell mondanunk, hogy szükségképpen növekednie kell hatókörben és tartalomban is.

Amikor a fenntartható fejlődés és a szubszidiaritás kérdését kapcsoljuk össze, annak számos vetülete jelenhet meg, kezdve a legkisebb helyi közösségek jogainak védelmétől, egészen a globális problémákkal kapcsolatos fellépésig. Különösen jól példázza a reziliens, adaptív gondolkodás iránti igény a szubszidiaritás, tehát a megfelelő döntési szintek kialakításának fontosságát. A teljesség igénye nélkül:

- Az erőforrások feletti szuverenitás, összekapcsolva az ezek felhasználásával kapcsolatos felelősséggel, jól tükrözi a döntéshozatal és felelősség kapcsán a szubszidiaritást, a nemzetállamok egymás közötti viszonyában, illetve a nemzetközi együttműködés terén.
- Az emberiség közös öröksége olyan területekkel, erőforrásokkal kapcsolatos, amelyek egyfajta globális kormányzás alatt állnak, esetenként közös testületek létrehozása is belefér e körbe.
- Az emberiséget közösen foglalkoztató problémák ismét a megfelelő szint kijelölését, kiválasztását igénylik, hiszen ennek kapcsán szükség lehet a szuverenitás korlátozására.
- A társadalmi részvétel minden szintje arra mutat, hogy a döntésekbe be kell vonni az állami szerveken kívül társadalmi szerveket is, illetve azok jogosultak az ellenőrzés, számonkérés, jogorvoslat eszközeinek igénybevételére.
- Az emberi jogok kapcsán akár az egyén jogait is számításba kell venni, noha a fejlődés vagy a környezet joga kapcsán nem ez a jellemző.
- Az adaptív és policenctrikus döntéshozatal, a reziliencia e két összefüggő eleme ugyanakkor azt sugallja, hogy a kisebb, illetve együttműködő szervezetek képesek rugalmasan reagálni, alkalmazkodni, a nagyobb szervezetek sokkal merevebbek és lassabban mozdulnak.
- Az együttműködés elvének minden szinten történő érvényesülése ismét csak a szubszidiaritás segítségével működhet, mert meg kell találni a megfelelő együttműködő szinteket.

III. AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVE

Az elővigyázatosság a **megelőzéshez képest egy lépéssel előbbre gondolkodik**, amennyiben már a károsodás veszélyére vezető tevékenységek megalapozása során el kell kerülni az olyan helyzetet, amely esetleg a következő lépést jelentő megelőzés alkalmazását követeli meg. Az elővigyázatosság révén tehát az emberi magatartásokról eleve feltételezzük az esetleges későbbi környezeti ártalmak bekövetkezésének lehetőségét, az ártatlanság vélelme helyett **valójában a bűnösség vélelmét alkalmazva**. A látszólag felesleges óvatosságnak tapasztalati alapjai vannak, hiszen nem egy ártalmatlannak tűnő emberi tevékenység váltott ki negatív környezeti hatásokat. A megelőzéshez képest az elővigyázatosság a valószínűség távolabbi szintjén is érvényesül. Ezt tehát jogi kötelezettségekkel kevésbé lehet megragadni, mint a megelőzés elvét. A környezetjog mindennapjaiban az elővigyázatosság egyenlő az óvatossággal, körültekintéssel. A jogalkotás az elv érvényesülését elvárhatja, de részletes szabályokat nem rendelhet hozzá. Igazi feladatot a joggyakorlat számára jelent az elővigyázatosság mércéje – ez esetben arra válaszolva, vajon minden lehetséges következményre figyelemmel voltak-e.

Nézzük tehát az előzményeket, amelyre többféle, de nagyjából hasonló utalásokat találunk. „Az elővigyázatosság az **1970-es években az NSZK-ban jelent meg**... Gyökerénél az a felfogás áll, hogy a szabályozó hatóságok és kormányok abba az irányba kell lépjenek, hogy minimalizálják a környezeti kockázatot, előre látva a lehetséges kárt, és ha lehet, megelőzve azt. A nyolcvanas években, az NSZK kormánya alkalmazta a *Vorsorgeprinzip*-et (előrelátás vagy elővigyázatosság elve), annak érdekében, hogy igazolja a savas esők, globális felmelegedés és az Északi-tenger szennyezése miatt szigorú politikát. Ezen problémákkal összefüggésben, a *Vorsorge* magában foglalta a legjobb elérhető technológia (BAT) alkalmazását, a szennyezés forrásnál való minimalizálására.”[500]

Más szerzők a nemzetközi joghoz kapcsolják inkább az előzményeket: „A 70-es és 80-as években alakult ki az elővigyázatosság kérdése, **mint a természeti környezetet és emberi egészséget érintő kezelés lehetősége**. Az eredeti területek a tengeri környezet és a veszélyes anyagok voltak.”[501] Összegzi a történetet az EK Bizottság 2000. évi kommünikéje[502] is, amely szintén a történeti előzményeket tekinti kiindulási alapnak. Ugyancsak áttekintik a történetet a szerzők más cikkekben is – a jogtudományi munkák szerkezete mindenütt hasonló -, egy kissé elvibb következtetésig jutva[503]: „Az elővigyázatosság elve az emberiség és annak fizikai létét biztosító környezet közötti

[500] JORDAN, Andrew and O’RIORDAN, Timothy: The precautionary principle: a legal and policy history in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., (ed.): The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 32. old

[501] VLEK, Charles: A precautionary-principled approach towards uncertain risks: review and decision-theoretic elaboration, Erasmus Law Review 2009, Vol 2, Issue 2, 130. old.

[502] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final*/

[503] CAMERON, James and ABOUCHAR, Juli: The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 Boston College of International and Comparative Law Review 1 (1991), 2. old. http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss1/2

filozófiai és spirituális kapcsolatra irányítja a figyelmet. Jelzi azon fejlődési út átértékelését, amelyet számos társadalom választott az Angliában a késői XVIII. században kezdődő ipari forradalom óta."

A fenti szerzők plasztikus fogalmazását használjuk elsőként némi magyarázatként, külön felhíva a figyelmet az idézet azon részére, amely jól mutatja a kérdés súlyát – tehát az ember azon sajátosságát, hogy minden negatívumra is magyarázatot kíván adni, ha érdekei úgy kívánják: „Amikor a felelősséget értékeljük az elővigyázatosság elvével összefüggésben, fel kell ismernünk, hogy a környezet ember által szennyezése elkerülhetetlen. ... És mindezek mellett mi képesek vagyunk arra, hogy az ipari fejlődés vagy gazdasági növekedés szintjeit igazoljuk, mint ami az emberi társadalom jóléte és boldogsága számára nélkülözhetetlen.
Az elvhez fűződő jogi eljárások valójában azt a figyelmeztetést intézményesíti, hogy amikor elég bizonyíték van arra, hogy egy tevékenység elfogadhatatlan környezeti kárt okoz, az elővigyázatosság azt kívánja, hogy a felelős köz-és magánhatalmak előzzék ezt meg, vagy szüntessék meg a tevékenységet."[504]

Másik fenti szerző szerint pedig: „Az elővigyázatosság elvének rövid története a modern környezetpolitika két fontos jellemzőjét példázza: erős fordulat a nemzetközivé váló követelmények felé, illetve a környezet elvek beszivárgása olyan, korábban nem környezetvédelminek tartott területekbe, mint a kereskedelem, ipar vagy energiatermelés."[505]

Melyek is azok az előzmények, amelyekre rá lehet mutatni, amikor tehát a nemzetköziség és a környezetpolitika együtt elindítja az elővigyázatosság térhódítását? Elsőként nemzetközi dokumentumban az ENSZ egy korai kezdeményezésében (**World Charter for Nature**) jelenik meg az elővigyázatosság, részben a szöveg megfelelő értelmezésével, részben – kissé korlátozottabb tárgykörben ugyan – direkt módon[506]. A funkciókról szóló II. részben, annak is 11. cikkében a Karta elvárja a természetre vonatkozó jelentős kockázat vagy más káros hatás csökkentését, és ezen belül egyebek között előzetes vizsgálatokat igényel, amelyek bizonyítják, hogy a várható előnyök nagyobbak, mint az esetleges károk, és „ahol a lehetséges káros hatásokat nem lehet teljesen értelmezni, a tevékenység nem folytatható". Ez az az általános követelmény, amely sokban megfelel az elővigyázatosság elvének, amelynek fogalmára alább részletesen kitérünk. Most elegendő azt kiemelni, hogy ha nincs bizonyíték – „nem lehet értelmezni a káros hatásokat"[507] -, akkor az a követelmény, hogy ne folytassák a tevékenységet.

Ugyanitt a 12. cikk a szennyezés természeti rendszerekbe történő bebocsátásának elkerülését várja el, és ezen belül a b) alpontban jelenik meg a tényleges fogalom: „(b)

[504] CAMERON, James and ABOUCHAR, Juli: The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 Boston College of International and Comparative Law Review 1 (1991), 3. old. http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss1/2
[505] JORDAN, Andrew and O'RIORDAN, Timothy: The precautionary principle: a legal and policy history in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., (ed.): The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 45. old
[506] ENSZ Közgyűlés 48. ülésszakán, 1982. október 28-án elfogadott World Charter for Nature, A/RES/37/7
[507] „where potential adverse effects are not fully understood"

külön elővigyázatosság szükséges a radioaktív vagy mérgező hulladék bebocsátásához".

Mindenesetre ez a dokumentum ugyan számos tekintetben elvi alapot adott – magát a fenntarthatóságot is sok tekintetben megalapozta, így már itt megjelent a jövő generációk védelmének gondolata -, de sem akkor, sem azóta nem minősült meghatározó jellegűnek, amire a történetre utaló idézetek is igazolnak, nem tekintvén ezt érdemi lépésnek. A történeti hűség kedvéért azonban utalni kell rá.

Az elv azonban ennek ellenére **egyre jobban beleépül a környezetvédelemmel, illetve hasonló – különösen egészségüggyel – kapcsolatos kockázatok kezelésének rendszerébe**, amire a joggyakorlat még egyszerűbb példát is ad. Tíz évvel az EK Szerződésben való megjelenés (Maastricht, 1992) előtt az un. **Sandoz-ügyben**[508] már hasonló érvelést találhatunk az ítéletben, mégpedig a vitaminok túlzott mértékű alkalmazása, illetve fogyasztása kapcsán: "11. …a Bíróság elé tárt észrevételek szerint a tudományos kutatás még nem elég fejlett ahhoz, hogy a kritikus mennyiséget és a pontos hatást bizonyossággal megállapíthassuk. … 17. … a **tudományos értékelésben rejlő bizonytalanság** ismeretében igazolhatók azok a nemzeti intézkedések, amelyek előzetes engedély hiányában megtiltják az olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyek hozzáadott vitaminokat tartalmaznak, mégpedig a Szerződés 36. cikke értelmében, az emberi egészség védelme érdekében."

Időrendben haladva, az elővigyázatosság elve immár valóban kötelező erejű nemzetközi egyezményben is helyet kap, mégpedig **az ózonréteg védelméről szóló Bécsi Egyezményben** (1985)[509], annak is a preambulumában. Sajnálatos módon ez a hivatalos, jogszabályként megjelent magyar szöveget olvasók számára nem észlelhető, ugyanis a szöveg az 1990-es fordításban hibásan jelent meg[510] – minden bizonnyal az akkori hivatalos fordítóknak még új volt a fogalom. Mindenesetre a helyes idézet így hangozna: „*Tudatában* annak is, hogy nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt hoztak már elővigyázatossági intézkedéseket az ózonréteg védelmére,", ami helyett a 'megelőző' intézkedések fogalma jelenik meg.

A Kiss-Shelton szerzőpáros egyik alapmunkájában kiemeli: „Az elővigyázatosság elvének kialakítása viszonylag új. A fogalom ténylegesen, cselekvésre is utaló módon, elsőként a nemzetközi környezetjogban egy nyilatkozatban jelent meg, amelyet az **1987-es Északi-tengeri konferencián** fogadtak el."[511] A nyilatkozat[512] preambuluma szerint: „VII. Elfogadva, hogy az Északi-tenger veszélyes anyagokból származó lehetséges káros hatásai elleni védelme érdekében elővigyázatossági megközelítés szükséges, amely megkövetelheti az ezen anyagok bejutásának ellenőrzésére tett intézkedéseket, még

[508] C-174/82, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14., E.C.R. 2445.
[509] 31/1990. (II. 16.) MT rendelet a sztratoszferikus ózonréteg védelméről szóló, Bécsben 1985. március 22. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről
[510] Az eredeti angol nyelvű megfogalmazás szerint: „*Mindful also* of the precautionary measures for the protection of the ozone layer which have already been taken at the national and international levels,", ami magyarul ekként hangzik a jogtárakban: „*Tudatában* annak is, hogy nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt hoztak már megelőző intézkedéseket az ózonréteg védelmére,"
[511] KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: International Environmental Law, Transnational Pubishers, New York, 1999, 264. old.
[512] Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, 24-25 November 1987

mielőtt az okozati kapcsolat a teljesen egyértelmű tudományos bizonyíték révén megalapozott lenne." Ez mindenestre valóban sokkal nagyobb lépés, mint a fenti preambulumi utalás, hiszen más értelmezést is ad, igaz, még a hatókör korlátozott, a veszélyes anyagok bejutására terjed ki csupán.

Már a Riói Csúcs előkészületei között tartjuk számon az európai környezetvédelmi miniszteri találkozót (1990). A **Bergeni Miniszteri Nyilatkozat az elővigyázatosság és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolatra hívja fel a figyelmet**, amikor kijelenti: „Annak érdekében, hogy fenntartható fejlődést érjünk el, a politikáknak az elővigyázatosság elvére kell alapozódnia. A környezeti intézkedéseknek előre kell látnia, megelőznie és kezelnie a környezeti pusztulás okait. Amikor komoly és visszafordíthatatlan kár fenyeget, a tudományos bizonyosság hiánya nem szolgálhat indokként arra, hogy a környezeti károsodás megelőzésének intézkedéseit halogassuk."[513] Különös figyelmet érdemel, jelen értekezés alaptémája szempontjából a fenntarthatósággal való ilyetén összekapcsolás, mert eszerint az elővigyázatosság a fenntarthatóságnak feltételeként funkcionál.

Maradva az időrendi sorrendnél, eljutottunk a **Riói Nyilatkozatig**[514], a Környezetről és a Fejlődésről, amely már eddig is sokszor volt kiindulási pontunk. A Nyilatkozat híres **15. elve** összegzi az eddig is alkalmazott megoldásokat, és immár globális szintre emeli az elővigyázatosságot – a Bécsi Egyezmény még csak utalást tartalmazott, de nem kívánt fogalmat adni. Tehát: „A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására."

Ez lesz az a fogalom, amelynek egyes elemeit az egyes szerzők külön is értelmezik – mint a nemzetközi környezetjog egyik nagy alakja, Sands: „A fogalom legáltalánosabban azt jelenti, hogy az államok abban állapodnak meg, hogy körültekintően járnak el és kellő előrelátással, amikor a környezetre feltételezhetően káros hatással lévő tevékenységekről határoznak. Egy még általánosabb nézet szerint, az elv azt kívánja meg, hogy a valószínűsíthetően környezetre káros tevékenységeket és anyagokat szabályozzák, lehetőség szerin megtiltsák, akkor is, ha nem áll rendelkezésre teljes vagy túlnyomóan erős bizonyíték a környezeti kár vagy várható kár kérdéséről."[515]

A teljesség igénye nélkül még két egyezményt emelünk ki a húsz évvel korábbi időszak terméséből. Az első a **Rióban elfogadott** egyik nemzetközi egyezmény, a **biodiverzitási**[516], amelynek preambuluma immár értelemszerűen azonosan fogalmaz a Riói Nyilatkozattal, legfeljebb a tárgyi hatály lesz eltérő: „*megjegyezve azt is,* hogy ahol a

[513] Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, (May 16, 1990), Conference on "Action for a Common Future," Bergen, Norway, May 8-16, 1990
[514] Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3-14. között Rio de Janeiró, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf
[515] SANDS, Philippe (1994) "The "Greening" of International Law: Emerging Principles and Rules, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 1: Issue. 2, 300-301. old
Available at: http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2
[516] 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről

biológiai sokféleség jelentős csökkenésének vagy elvesztésének veszélye fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható érvként az e fenyegetés elkerülésére vagy mérséklésére irányuló intézkedések elhalasztására,".

A másik példa is ebből az évből való, a **vizekkel kapcsolatos Helsinki Egyezmény**[517]**.** amely már nem preambulumban, hanem a szerződéses rendelkezések között kötelezőként írja el – és ezzel lép jelentőset előre az előző megoldásokhoz képest – az elv alkalmazását, ami akkor is előremutató, ha egyebekben az elővigyázatosság elve marad elv:
„2. Cikk, Általános előírások
5. Jelen cikk 1. és 2. bekezdésében hivatkozott intézkedések megtételénél a Feleket a következő elvek vezérlik:
a) Az „elővigyázatosság elve", amely szerint a valószínűsíthetően határokon átterjedő hatást okozó veszélyes anyagok kibocsátásának megelőzésére irányuló intézkedések nem halaszthatók el azon az alapon, hogy a tudományos kutatás még nem bizonyította teljes mértékben ezen anyagok és a valószínűsíthetően határokon átterjedő hatásuk közötti oksági kapcsolatot;"

Tisztázandó tehát elsősorban, **mire is vonatkozik az elővigyázatosság**. Egy elvi megközelítés így összegzi a fogalom lényegét, kiemelve a még mai napig is érzékelhető megközelítésbeli különbséget, amelyik azzal jár, hogy egyes nézetek az elv hatókörét szeretnék csökkenteni: „Az elővigyázatosság azt kívánja meg, hogy most cselekedjünk a környezet védelme érdekében, elkerülve a késedelmet, várva, amíg a tudományos tények ismertté válnak. Amit elég tudnunk, hogy a környezeti kár helyreállításának költségei nagyobbak, mint a megelőzésé. ... Széleskörű vita van arról, hogy az elővigyázatosság olyan elv-e, ami minden politikát és döntéshozatalt átjár, avagy csupán a veszélyes vagy különösen veszélyes tevékenységekre kell-e alkalmazni."[518]

Más szavakkal: „A támogatók és a kritikusok általában egyetértenek abban, hogy az elővigyázatosság egy folyamat mentén működik, amely az elég „**gyenge" formulától** – ami inkább a status quo megőrzése – a nagyon **„erős" megoldásokig terjed**. ...
A gyengébb formula az olyan anyagokra, illetve tevékenységekre korlátozódik, amelyet mérgezőek vagy az emberi egészséget fenyegetik."[519]

Mielőtt az egyes elemeket szemrevételeznénk, érdemes egy általános elvi kérdésre is kitérni, amely alkalmas arra is, hogy az eddig vizsgált problémákkal való kapcsolatot is jobban megteremtse, különösen az etikai érvekre gondolok, illetve arra mutasson rá, hogy az elvben foglalt felelős gondolkodás üzenete aligha a 'gyenge' elővigyázatossági formulát támogatja. „A tudomány határait felismerve, az elővigyázatosság elve az elővigyázatossági intézkedéseknek ad felhatalmazást és biztatást, amelyek az alapul szolgáló értékek között azokat is szolgálják, amit ismerünk és azt is, amit nem

[517] 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről
[518] PALASSIS, Stathis N.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22, No. 1, 2011, 64. old.
[519] JORDAN, Andrew and O'RIORDAN, Timothy: The precautionary principle: a legal and policy history in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., (ed.): The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 37. old

ismerünk.
Más szavakkal, az elővigyázatosság elve **kombinálja a kár megelőzésére irányuló kötelezettség etikai elemét a tudományos megismerés határainak realitásával....**
Az emberek és más fajok jövő generációinak szükségletei és az ökoszisztéma **integritása** olyanként lett elismerve, mint ami tiszteletet érdemel...
Az elővigyázatosság ezen sérülékeny rendszereknek biztosít prioritást, illetve elvárja a hálát, az empátiát, az önuralmat, az alázatosságot, a tiszteletet és könyörületet."[520]

Amennyiben tehát az etikai felelősség jelenti az egyik kiindulási pontot, illetve felmérjük az emberi beavatkozás eddigi, távolról sem kedvező, tapasztalatait, akkor azt az értelmezést kell elfogadni, amelyik minél szélesebben vonja meg az elővigyázatosság kereteit, kerülve természetesen a szélsőségeket. Ha ilyen az értelmezési alap, akkor tehát mely elemekkel kell külön is foglalkoznunk a Riói 15. elv fogalmából? Külön kell kiemelni a következőket:

- a környezet védelme,
- a súlyos vagy visszafordíthatatlan károsodás,
- a tudományos bizonyosság kérdése, illetve
- a szükséges lépések és azok minősége.

Mindehhez pedig még egy kérdést illeszthetünk, amelyik ugyan nincs a riói fogalomban, de óhatatlanul felmerül, és ez

- a bizonyítási teher alakulása.

1. A környezet védelme
Első megközelítésben az elv a környezet védelméről szól, de ez természetesen messze nem azt jelenti, hogy ne lehetne ezt a kört tágítani, tehát **ez a szempont mára már aligha tartható.** Rió azonban nem terjedhetett túl a környezet és fejlődés gondolati körén. Egy holland PhD dolgozatban írja a szerző: „Az elővigyázatosság elvének általános megfogalmazásában a 'környezet' elemét szélesen kell értelmezni (beleértve az állati vagy növényi egészséget is vagy a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást) és ide kell érteni az emberi egészséget is."[521] Az európai bírói gyakorlat – amelyre később részletesen kitérek – rámutat majd, mennyire szélesíthető ez az alkalmazási kör. Az mindenesetre bizonyos, hogy olyan témákra kell gondolni a tárgyi hatály megjelölése esetében, amelyek fokozottan sérülékenyek, fokozottan igénylik a védelmet, amelyet ez az extra, az általánostól eltérő óvatossági klauzula jelent.

Az elővigyázatosság elve alkalmazásának feltételeit magyarázó bizottsági kommüniké erre vonatkozó része szerint[522]: „Annak ellenére, hogy az elővigyázatosság elvét a Szerződés a környezetvédelmi területen kívül máshol kifejezetten nem említi, alkalmazási terület messze szélesebb és minden olyan körülményt felölel, amikor a tudományos bizonyosság nem elegendő, bizonytalan vagy beleértett és az előzetes objektív tudományos értékelés által szolgált vélemény szerint indokolt alapjai vannak

[520] SCHETTLER, Ted and RAFFENSPERGER, Carolyn: Why is a precautionary approach needed? in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., ed: The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 66. old.
[521] DOUMA, Wybe Th.: The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law, 2003. évi PhD, Rijksuniversiteit Groningen, a szerző engedélyével, 431. old
[522] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */, Content: 3. The precautionary principle in the European Union, Policy orientations

annak a lehetőségnek, hogy a környezetre, emberi-, állati- vagy növényegészségre várhatóan veszélyes hatások jelennek meg, és a választott védelmi szint nem lennének ennek megfelelőek."

2. A súlyos vagy visszafordíthatatlan kár

Ugyanazon holland szerző szerint: „A fogalomban gyakran megjelenő tényező a kár 'komoly vagy visszafordíthatatlan' mivolta. A 'vagy' szó használatai arra utal, hogy a lehetséges kár magába foglalja vagy egyiket vagy másikat, vagy mindkettőt, tehát nem kell egyszerre 'komolynak és visszafordíthatatlannak lennie."[523] Ez mind igaz is, tehát alternatív a két feltétel, ami persze nem zárja ki, hogy együtt is érvényesülhet, de ezzel együtt mindkét fogalom további tisztázásra vár. A súlyos kár is, akárcsak a visszafordíthatatlan, megfelelő tudományos magyarázatot igényel, tiszta jogi fogalmat, értelmezést nem rendelhetünk egyikhez sem. A súlyos kár maga is viszonylagos, mert függ a kérdéses környezeti elem sérülékenységétől, ritkaságától, állapotától, de természetesen az e kérdéseket elbíráló személyétől is.

Erre nézve ismét – a fenntarthatóságról szóló jogtudományi nézetek fejezete mellett - analógiaként veszem elő a **'jelentős hatás'** fogalmát, ami itt még közvetlenebbül illeszkedik, és amire nézve az ECJ-nek kiterjedt gyakorlata van. Ennek lényege a már a másik fejezetben mondottak szerint is, nem a jelentős hatás fogalmi tisztázása, hanem a tisztázás fontosságára való figyelmeztetés, ugyanazon okból, amiért a súlyos károkat sem lehet pontosan, előre meghatározni. Egy közismert példát hozva fel erre nézve, az un. Waddenzee ügyet[524], amely összegzi a vonatkozó EK szabályozás lényegi követelményét: „34. Az utóbbi rendelkezés olyan eljárást vezet be, amelynek célja, hogy előzetes ellenőrzési mechanizmus segítségével biztosítsa, hogy valamely tervet vagy projektet – amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de arra jelentős hatással lehet – csak akkor lehessen engedélyezni, amennyiben nem befolyásolja hátrányosan az érintett természeti terület épségét. ...
47. Ha valamely terv vagy projekt hatást gyakorol ugyan a természeti területre, de a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket nem veszélyezteti, nem tekinthető olyan tervnek vagy projektnek, amely jelentős hatással lehet az adott természeti területre.…
52. Ami a "megfelelő vizsgálat" kérdését illeti, az élőhelyvédelmi irányelv 6. cikk 3. bekezdése értelmében, rá kell mutatni arra, hogy ez a szabály nem határozza meg az ilyen vizsgálat kivitelezésének sajátos módszerét."

Így, amint erre már utaltunk, a Bíróság nem kívánja meghatározni, mit is értsünk jelentős hatás – vagy akár súlyos környezeti kár – alatt, hanem azt várja el, hogy ennek felderítésére tegyenek meg mindent az erre kötelezettek. Nem más a helyzet az elővigyázatosság elvét kitevő fogalom esetében sem.

A másik összetevő kapcsán ismét PhD-ból – ezúttal hazai – idézve: „Az irreverzibilis

[523] DOUMA, Wybe Th.: The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law, 2003. évi PhD, Rijksuniversiteit Groningen, a szerző engedélyével, 431. old.
[524] C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és tsa, illetve Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti eljárásban, 2004. szeptember 7.

károk esetében – az előbbiekben leírtakkal ellentétben – nincsen lehetőség a restitúciós jellegű kártérítésre, mivel az így elszenvedett kár véglegesnek minősül, a károsult környezeti érték teljesen megsemmisül vagy egyéb környezeti értékekhez képest elveszíti unikális, megkülönböztető ismérveit, ezáltal a kárcselekmény befejezett folyamatnak és a természetben végleges elváltozásnak kell tekinteni."[525] A **visszafordíthatatlan kár** önmagában is a tudományos bizonytalanság mezsgyéjére tartozik, amire jó példa a klímaváltozás területe, ahol még ma is vannak olyanok, akik magát a tényt vitatják, de legalábbis eltérőek a vélemények arról, mennyire visszafordítható a folyamat és annak milyen része nem visszafordítható, illetve mennyi idő kell ennek visszafordításához.

Maradva a klíma példájánál, az is eldöntendő kérdés, vajon mennyire tekinthetjük visszafordíthatónak az elviekben visszafordítható, de több évtizeden keresztül nem visszafordítható változásokat, különösen akkor, ha azok célja nem egy elképzelt fogalmi állapot tisztázása, hanem a beavatkozás megalapozása. Tehát, ha igaz, hogy a klímaváltozás esetében 4-5 évtized kell a mégoly pozitív – és pillanatnyilag csak elméletileg létező - lépések hatásainak átfordításához, akkor szerintem ez a folyamat a visszafordíthatatlan kategóriája alá esik, hiszen addigi hatásai már nem befolyásolhatók, ami pedig 50 év múlva ténylegesen történik, azt még megbecsülni sem lehet.

A visszafordíthatatlanság kritériuma sem abszolút érvényű tehát, amint a súlyosság sem az, esetenként értékelendő és önmagában is a tudományos bizonyosság határait feszegeti.

3. A tudományos bizonyosság szintje

Negatív megközelítést alkalmazva, a kérdés **tehát a tudományos bizonytalanság határa**, amire nézve alább sok példát hozunk fel az európai bíróság (ECJ) gyakorlatából, ezért most nem térünk ki részletesen erre a kérdésre. Ugyancsak az EK Bizottság 2000. évi vonatkozó iránymutatása ad majd támpontokat erre nézve[526], bár ezzel nem kerülünk közelebb a megértéshez, legfeljebb ismét aláhúzhattuk az elv fontosságát: „A tudományos értékelés a lehetséges káros hatásokról a meglévő adatok alapján kell elkészüljön, amikor azt értékeljük, vajon szükségesek-e lépések a környezet, az ember-, állati- vagy növény-egészség védelmében. A kockázatok értékelését meg kell fontolni, amikor eldöntjük, vajon alkalmazzuk-e az elővigyázatosság elvét." A kialakult bírói gyakorlat azonban életszerű magyarázattal szolgál alább.

A kommüniké összefoglalója egy kicsit többet tár fel, de nem igazán ad érdemi segítséget[527]:

„4. Az elővigyázatosság elvét a kockázat felmérésének strukturált megközelítésén keresztül kell vizsgálni, amelyben három elem jelenik meg: a kockázat felmérése, a kockázatkezelés és a kockázat kommunikálása.

---

[525] KECSKÉS Gábor: A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban, Győr 2012 http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf

[526] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */, Content: 5.1.2. Scientific evaluation

[527] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */, Summary

...
Az elővigyázatossági megközelítésen alapuló fellépés a tudományos értékeléssel kezdődik, amelyik a lehető legteljesebb és amennyire lehetséges, minden lépésben a tudományos bizonytalanság fokát is meg kell ítélni."

4. Az intézkedések
Az elv klasszikus fogalmazása 'a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések' köréről szól, mint amelyek nem halogathatók csupán azért, mert nincs teljes tudományos bizonyosság. Ismét a Bizottság kommünikéjéből szemezgetve[528]: „Az elővigyázatosság elvének elemzése két eltérő kérdésre világít rá: (i) a cselekvés vagy nem cselekvés politikai döntésére, amely összefüggésben van az elővigyázatosság elvét megalapozó megoldásokkal; (ii) és az állítás oldalán, miként cselekedjünk, tehát milyen intézkedések következnek az elővigyázatosság elvének alkalmazásából. ...
Azt meg kell jegyezni, hogy az elővigyázatosság elve semmilyen körülmények között nem alkalmazható önkényes döntések igazolására."

Majd a Bizottság kommünikéjének összefoglalójából[529]:
„6. Amennyiben szükséges, az elővigyázatosságon alapuló lépések többek között legyenek

- a védelem szintjének megfelelően arányosak,
- alkalmazásukat tekintve mentesek a megkülönböztetéstől,
- a már alkalmazott hasonló lépéseknek megfelelőek,
- a cselekvés vagy nem cselekvés lehetséges hasznainak és kárának felmérésére alapozódóak,
- felülvizsgálatra is nyitottak, az új tudományos adatok fényében, és
- alkalmasak arra, hogy tudományos bizonyíték keresését is megalapozzák, egy még átfogóbb kockázatelemzés révén."

Az intézkedések tehát legyenek hatékonyak, arányosak, de legyen diszkriminatívak, és mindenképpen alkalmasak a környezetromlás megakadályozására. Mindez valójában azt jelenti, hogy az intézkedések egész rendszerét, hálóját kell kialakítani, mert aligha tételezhető fel, hogy találunk alkalmanként egyedül üdvözítő megoldásokat.

A magam fenti összegzését kiegészítve, pontosítva, érdemes felidézni, milyen vélemény alakult ki általában a témával foglalkozó szerzőkben, még a 15. alapelv tényleges elfogadása előtt. Így olvashatjuk[530]: „A fogalomnak a következő kulcsfontosságú elemeket kell tartalmaznia:
1. A bizonyítási küszöb.
Ebben a fogalomban a küszöb tartalmazza a 'komoly vagy visszafordíthatatlan kár

[528] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */ 5. The constituent parts of the precautionary principle, 5.1. Factors triggering recourse to the precautionary principle
[529] Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final */, Summary
[530] CAMERON, James and ABOUCHAR, Juli: The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 Boston College of International and Comparative Law Review 1 (1991), 21-23. old, http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss1/2

fenyegetése' elemét. ... Az elv alkalmazásának tesztje az értelmezés lesz....
2. A bizonyítási teher
A bizonyítási teher ebben a fogalmi rendszerben a valószínű szennyezőn van ('proto-polluter'-nek mondja a cikk szerzője)...
3. A pozitív kötelezettség
Ez magában foglalja a döntéshozók megfelelő kitanítását és informálását minden szinten, annak érdekében, hogy minden erőfeszítést megtegyenek a környezeti károk okainak felszámolására....
4. A cselekvés politikája, a bizonytalansággal szembenézve
Ez valójában a nem-cselekvésért való felelősséget jelenti."

Ennek nyomán **megjelenik egy olyan további jogi szempont, amely a Riói Nyilatkozatból**, vagy az elvet, akár követelményként is, tartalmazó nemzetközi egyezményekből **közvetlenül nem olvasható ki**, mégpedig

5. A bizonyítási teher kérdése
Valóban megfordul-e a bizonyítási teher? Igazság szerint formálisan nem, de tartalmában jobbára igen. Formálisan nem, mert a döntéshozó felhatalmazást kap a beavatkozásra, a megfelelő intézkedésre, amihez neki bizonyítani kell azt, hogy a tudományos bizonyosság hiányzik, de ez nem jelent teljes bizonytalanságot. Az európai Bíróság gyakorlata ebben is ad eligazítást. A bizonytalanság önmagában is tudományosan megalapozott, tehát a lényege, hogy nem kellően bizonyított, ehelyett **elfogadjuk a valószínűséget**. Az intézkedést tevő oldaláról nézve tehát egyszerűbb a helyzet, létezik bizonyítási kötelezettség, de az messze nem azonos a megszokott bizonyítási teherrel, elég az alapos gyanú.

A másik oldalon áll valamilyen érintett, vállalkozás, szabályozott közösség, esetleg a társadalom vagy akár az emberiség (?) – ha a már említett klímaváltozás hatásaira gondolunk. Akárki is áll a potenciális kötelezetti oldalon, valóban felmerül az a lehetőség, hogy neki kell bizonyítania azt, hogy a jogosult oldalán csak valószínűsítésként szereplő érvrendszer nem megalapozott, vagyis érdemben **érvényesül egyfajta kimentési teher**. **A bizonyítási teher tehát nem fordul meg teljesen** – mint az objektív vagy netán abszolút felelősség eseteiben -, **hanem megoszlik**, érzékelhetően a kötelezetti oldal terhét növelve meg. A jogosultnak is kell bizonyítani, illetve valószínűsíteni, és a kötelezettnek lehetősége van ez ellen más bizonyítékkal élni.

Már eddig is idézett szerzőtől a bizonyítási teher megfordulása kérdésében:[531]
„Ez a megközelítés arra utal, hogy a bizonyítási teherre inkább úgy gondoljunk, mint a meggyőződés és felelősség terhére, amelyik elkerüli a sok hasznot nem hozó kijelentést, amely szerint abszolút biztonság soha nem „bizonyítható"
Azt jelenti, hogy egy magatartás támogatói meggyőző érveket kell keressenek arról, amit csinálni szeretnének és el kell fogadják az ezzel kapcsolatos felelősséget."

Amit tehát az előbb úgy jellemeztem, mint a bizonyítási teher megosztásának az

[531] SCHETTLER, Ted and RAFFENSPERGER, Carolyn: Why is a precautionary approach needed? in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., ed: The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 78. old.

általánostól eltérő jellegét, azt még tovább úgy pontosíthatjuk, hogy egyik oldalon – akire nézve a terhesebb kötelezettségek jelennek meg, tehát a környezethasználó – alaposan indokolni kell a kérdéses tevékenység létjogosultságát, minél inkább élni kell valós bizonyítékokkal, míg a másik oldalon – döntéshozó vagy társadalom – elég a fenyegetett érdek sérülékenységére, a hatás esetleges súlyosságára, vagy visszafordíthatatlanságára utalni – amelyek számos esetben nem is igényelnek kifejezett bizonyítást -, hogy kellő súlyú ellenérveink legyenek. Nincs tehát egyensúly a felek helyzete között, mert így kell kompenzálni a hatás veszélyeivel kapcsolatos egyensúlytalanságot.

Többször emlegettem az **EK (EU) szabályozási felfogását,** magyarázatait és különösen sokszor utaltunk annak Bírósága ítéleteire, tehát illendő az eddig elmondottakat mindezek révén kézzelfoghatóbbá tenni. Első kérdés, hogy az **EK szerződéses jogban** ('Maastricth-i Szerződés') is a Riói Nyilatkozat évében jelenik meg maga az elv, a Szerződés környezetvédelmi címében, itt is elvi utalásként, mindent a gyakorlati érvényesülésre hagyva:
„130r. cikk
(2) A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet"-elven alapul. A környezetvédelmi követelményeket be kell építeni az egyéb közösségi politikák meghatározásába és végrehajtásába."

Az elv alkalmazásának legjobb értékelése annak a gyakorlatban való megjelenítése. Ha ugyanis az elvet alkalmazza a joggyakorlat, a vitás esetek eldöntésének tényleges alapjává válik, **akkor vélhetően jogi alapelvként értelmezhető, nem csupán politikai szempontként** – amire jó ellenpéldánk lesz az integráció elve. A joggyakorlat már eddig is alkalmazott legjobb és legnagyobb hatású területe az európai bíróság (ECJ, most CJEU) gyakorlata, amelyben nagyon jól nyomon követhető az elv valós értéke, fejlődése. Az elv alkalmazása korábban is és most is elsősorban számos közegészségügyi, élelmiszer-egészségügyi esetben jelent meg, hiszen ezekben könnyebben tetten érhető az embert esetleg érő negatív hatások kockázata. A Sandoz-ügyre már a fejezet elején utaltunk, tehát vizsgálódásunk immár a Szerződésben való megjelenéssel indul.

E tekintetben a legtöbbet idézett ügy volt, hiszen az alapul szolgáló tényállás világszerte nagy figyelmet kapott, az un. **BSE-ügy** [532], vagy másnéven "kerge marha kór" eset, amelynek alapja volt, hogy a Bizottság 1996-ban határozattal átmenetileg megtiltotta a brit marha-és borjúhús behozatalát a Közösség országaiba és a Közösségen kívüli országokba, a szigetországban megjelenő kór miatt. A fő indok a BSE-kór és az embereknél megjelenő Creutzfeldt-Jakob kór közötti lehetséges kapcsolat volt, tehát annak a veszélynek a feltételezése, amit az állatról az emberre terjedő járvány idézhet elő. Ezt az intézkedést tartotta túlzottnak az Egyesült Királyság, figyelemmel arra, hogy akkortájt semmilyen közvetlen tudományos bizonyíték nem állt rendelkezésre. Az ügy alkalmas volt számos fontos értelmezési gondolat megfogalmazására, mind az elővigyázatosság elvének értelmezése, mind pedig az ebből eredő bizottsági feladat- és

[532] C-180/96. sz ügy, Egyesült Királyság kontra Bizottság, amelyet a Tanács is támogatott, 1998. május 5.

hatáskörök terjedelme tárgyában. Mindezek az értelmező gondolatok az elővigyázatossággal kapcsolatos későbbi ítéleteket is befolyásolták, legyen az emberi egészség vagy környezetvédelem az ügy központjában.

Az elővigyázatosság esetében a legfontosabb kérdések egyike, hogy az eljáró hatóság/bíróság számára milyen lehetőségeket ad az elv, mint jogalap: "60. Utoljára, tekintettel arra, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel bír, különösen az általa elfogadott intézkedések természetét és terjedelmét illetően, a közösségi ítélkezés során, amikor ezen intézkedéseket értékelik, csak annak vizsgálatára lehet szorítkozni, hogy ennek a mérlegelési jogkörnek a gyakorlását alapvető hiba vagy a hatáskörrel való visszaélés érintette-e, illetve a Bizottság **nyilvánvalóan nem lépte-e túl a számára nyitva álló mérlegelés kereteit**. ..."

A megfelelő válasz érdekében a Bíróság vizsgálta az eset előzményeit is, miközben továbbra is a választás lehetősége, illetve a választott eszköz indokoltsága jelentette a legfontosabb kérdést.
„61. Jelen esetben az új tudományos információ közzététele lehetséges kapcsolatot teremtett az Egyesült Királyságban a marhákat érintő betegség és egyes végzetes olyan betegség között, amely az embereket érinti és amelynek gyógymódját még nem ismerik.
62. Figyelemmel elsősorban arra, hogy a jelen intézkedést megelőzően az Egyesült Királyság és a Közösség által elfogadott intézkedések megfelelősége és hatékonysága tekintetében bizonytalanság van, illetve másodsorban arra, hogy **a kockázat az emberi egészségre súlyos veszélyt jelent** (l. a fenti idézett C-180/96 R Egyesült Királyság kontra Bizottság eset 63. bekezdése), a Bizottság nem lépte túl nyilvánvalóan mérlegelésének kereteit, amikor arra törekedett, hogy a betegséget az Egyesült Királyság területén tartsa azáltal, hogy megtiltja élő állatok, illetve ezek húsa és hústerméke exportját más tagállamokba vagy harmadik országokba.
...
73. Az Egyesült Királyságból származó export-tilalom indokait vizsgálva, figyelembe kell venni, hogy a kérdéses határozat a BSE által indukált problémákkal összefüggésben született és így nem volt már szükség arra, hogy mindazokat az érveket felsorolják, amelyekkel kapcsolatban az Egyesület Királyságnak fenntartásai voltak. Ezen túlmenően, az export-tilalom indokait elégséges mértékben igazolta a kockázat bizonytalansága, a sürgősség és az intézkedés átmeneti jellege; a kereskedelemmel kapcsolatos eltérések megelőzésére csak ezt követően utaltak, a harmadik országokkal kapcsolatos export tilalom kapcsán.

Az elővigyázatosság elve alkalmazásának rövid, de egyértelmű indokolása jelenti az ítélet számunkra legfontosabb részét, illetve itt ezen felül részben megjelenik az elővigyázatosság elvének kiterjesztése az eredetileg környezetvédelmi elvként való elfogadáshoz képest.
"98. A megkérdőjelezett határozat elfogadásának idejében, **nagymértékű bizonytalanság** volt az élő állat, tőkehús és hústermékek által okozott kockázatot illetően.
99. Amennyiben az emberi egészséget érintő kockázat létének vagy kiterjedésének megítélése bizonytalan, az intézményeknek (értve ezalatt a Közösség intézményeit - a Szerző megjegyzése) lehetőségük van arra, hogy védelmi intézkedéseket fogadjanak el mindaddig, amíg a kockázat valóságtartalma és súlyossága teljesen világossá nem válik.

100. Ezt a megközelítést az EK Szerződés 130r. cikkének (1) bekezdése teremti meg, amely szerint a Közösség környezetpolitikájának célja, egyebek között az emberi egészség védelme. A 130r. cikk (2) bekezdése szerint ez a politika a védelem magas szintjén kell alapuljon és különösen azokon az elveken, hogy megelőző intézkedést kell tenni és hogy a környezetvédelmi követelményeket a Közösség más politikáinak meghatározásába és alkalmazásába kell integrálni."

Második elhíresült példánk a **Pfizer ügy**[533], amelyben az eddigiek összegzése és pontosítása egyaránt megtalálható, a döntéshozótól elvárható körültekintés vonatkozásában is. Az ügy fő kérdése az volt, hogy a Közösség Bizottsága egyes antibiotikumok táplálék-kiegészítőként való alkalmazását tiltotta meg az állattartás során, illetve korlátozta ezek alkalmazását, arra hivatkozással, hogy ezek rendszeres használata az ilyen gyógykészítményekkel szembeni rezisztenciát válthat ki az embernél, mint fogyasztónál. Az ügy az egész elővigyázatossági elv legátfogóbb értelmezését is jelenti:
„114. Az EK Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésével összhangban ... az elővigyázatosság elve a Közösség azon elveinek egyike, amelyik a környezetre vonatkozik. A felek nem kérdőjelezik meg azt, hogy ezt az elvet alkalmazni kell akkor is, amikor a Közösség intézményei, a közös mezőgazdasági politika keretei között, az emberi egészséget védő intézkedéseket alkalmaznak ...
139. Feltétlenül figyelemmel kell lenni arra, amint azt már az Európai Bíróság és az Első Fokú Bíróság kiemelte, hogy amennyiben **az emberi egészséget érintő kockázat léte vagy terjedelme tekintetében tudományos bizonytalanságról van szó,** a Közösség intézményeinek, az elővigyázatossági elv alapján, lehetősége van védelmi intézkedések megtételére, anélkül, hogy ki kellene várniuk, amíg a kérdéses kockázat realitása és súlyossága teljesen bizonyosság nem válik ...
143. Mindazonáltal, a 139. bekezdésben idézett esetjog szerint a kérdéses megelőző intézkedéseket **nem lehet csupán a kockázat tisztán hipotetikus megközelítésére alapozni**, pusztán sejtésekre alapozva, amelyeket tudományosan nem igazoltak ...
144. Inkább, amint ez a Közösség Bíróságának az elővigyázatosság elvével kapcsolatos értelmezéséből következik, a megelőző intézkedést csak akkor lehet tenni, ha a **kockázat**, noha annak léte és kiterjedése megalapozott tudományos bizonyítékokkal nincs bizonyítva, mindazonáltal **megfelelően alá van támasztva olyan tudományos adatokkal,** amelyek rendelkezésre álltak akkor, amikor az intézkedést tették.
...
146. Így az elővigyázatosság elve olyan esetekre alkalmazható csupán, amikor a kockázat, nevezetesen ami az emberi egészségre vonatkozik, ugyan nem bizonyított teljesen, de **nem csupán egyszerű feltételezésen alapul**, amelyet tudományosan még nem igazoltak."

Így válik érthetővé az a megközelítés, amely **az elővigyázatosság elvének alkalmazását az un. tudományos bizonytalansággal magyarázza**, tehát elvárja ugyan a tudományosan létező alapokat, de nem várja el a teljes bizonyosságot. Az elővigyázatosság alkalmazásának a kockázatelemzés lesz tehát a döntő tényezője, amelynek okát és lényegét is tartalmazza az ítélet:
„148. Következésképpen, az ilyen esetekben a kockázatelemzés célja, hogy megbecsülje

[533] Első Fokú Bíróság, T-13/99, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság (2002), E.C.R. II-3305, 2001. szeptember 11.

a kérdéses termék vagy eljárás kapcsán az emberi egészségre irányuló lehetséges káros hatások valószínűségének mértékét és ezen hatások súlyosságát.
…
155. Ilyen körülmények között a tudományos kockázatelemzést el kell végezni azt megelőzően, hogy megelőző intézkedéseket tennének."

A következmény pedig a kisebb rossz elve alapján, mint az eddig említett más esetekben is, nem lehet más, mint a következő érvelés és egyben cselekvési felhatalmazás:
„170. Különösen az elővigyázatosság elve alapján a Közösség intézményei, széles körű mérlegelési jogkörükben jogosultak arra, hogy az emberi egészség védelme érdekében fogadjanak el a ma még nem teljes tudományos ismeret alapján is olyan védelmi intézkedéseket, amelyek **akár súlyosan sérthetnek jogilag védett helyzeteket**."

Az elővigyázatosság elvének a fentiekből következően akkorra már egyértelműen és igazoltan meglévő egyetemes közösségi jogi mivoltát teljes mértékben elsőként az **Artegodan esetben**[534] mondta ki a Bíróság. Az eset ugyancsak az emberi egészséggel kapcsolatos, méghozzá gyógyszerek forgalmazására kimondott tilalmakra és korlátozásokra alapozódik. Az általános kérdések tekintetében kiemelt figyelmet érdemelnek a következő gondolatok:
„182. Ami a környezetvédelmi kérdéseket illeti, az elővigyázatosság elvét az EK Szerződés 174. cikk (2) bekezdése kezeli alapvető értékként, amelyik ezen elv kötelező természetét alapozza meg. ...
183. Ennek következtében, **noha az elővigyázatosság elvét a Szerződés a környezetvédelmi politikával kapcsolatban említi csupán, ennek hatóköre bővebb.** Az elv arra irányul, hogy alkalmazzák az egészség, a fogyasztók biztonsága, illetve a környezet védelme magas szintű biztosítása érdekében a Közösség minden cselekvési területén. Így a Szerződés 3. cikk (p) pontja is hozzájárul az egészség magas szintű védelméhez a Közösség politikáinak és tevékenységének körében. Hasonlóképpen, a Szerződés 153. cikke a fogyasztóvédelem magas szintjére utal, valamint a 174. cikk (2) bekezdése a Közösség környezetpolitikájának magas szintjét várja el. Ezen túlmenően a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmének követelményét kifejezetten integrálni kell a Közösség minden politikájának meghatározásába és érvényesítésébe, a Szerződés 6. cikke és a 152. cikk (1) bekezdése alapján.
184. Mindebből tehát az következik, hogy **az elővigyázatosság elvét úgy határozhatjuk meg, mint a közösségi jog általános elvét,** amely **azt követeli meg**, hogy a hatáskörrel rendelkező **hatóságok tegyék meg a szükséges lépéseket** annak érdekében, hogy megelőzzék az emberi egészséget, a biztonságot és a környezetet érő lehetséges kockázatokat, oly módon, hogy **elsőbbséget adnak ezen érdekek védelmének a gazdasági érdekekkel szemben**. Mivel a Közösség intézményei minden tevékenységi területükön felelősek az emberi egészség, a biztonság és a környezet védelméért, az elővigyázatosság elvét a Szerződés fent említett rendelkezéseiből fakadó autonóm elvnek kell tekinteni."

A fenti kiemelés második részére hívnám fel a figyelmet, amelynek értelmében messze nem csak arról van szó, hogy vajon a hatáskörrel rendelkező intézmények, szervezetek

[534] Első Fokú Bíróság, egyesített ügyek T-74,76, 83-85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. November 26. E.C.R. II-4945.

mennyiben, milyen keretek között élhetnek ezen hatáskörrel, tehát tehetnek-e, avagy sem megelőző, beavatkozó intézkedéseket, hanem immár azt mondja ki az ítélet, hogy **ez nem csupán lehetőség, hanem éppen kötelezettség, jogi kötelezettség**, a hatáskörrel rendelkező intézményeknek mintegy felelősségi körébe tartozik, rajtuk számon kérhető.

Több más bírósági ítélet mellett a **Monsanto ügyet** is kiemelhetjük[535], ahol már inkább egy környezetvédelmi probléma – és nem egészségügyi - jelenti a kiindulást, ugyanis a genetikailag módosított élelmiszerekkel kapcsolatos korlátozó intézkedések adják az ügy lényegét. A fent már elmondottak itt még világosabban és kiforrottabban jelennek meg:
„107. Ezen védelmi intézkedések, ideiglenes mivoltuk ellenére, és akkor is, ha természetük szerint védelmi jellegűek, csak akkor fogadhatók el, ha olyan **kockázatelemzésen alapulnak**, ami teljeskörű, a kérdéses egyedi eset sajátos jellemzőinek ismeretében, és aminek következtében világossá válik, hogy az intézkedések szükségesek annak biztosítására, hogy az új élelmiszerek ne jelentsenek veszélyt a fogyasztó számára, a 258/97. Rendelet 3. cikk (1) bekezdésének első pontja alapján.
...
111. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az elővigyázatosság elvéből fakadóan, amennyiben bizonytalanság van az emberi egészséget fenyegető veszély létét és kiterjedését illetően, lehetséges védelmi intézkedéseket tenni anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen ...”

Ezen ügy kapcsán egy célszerűségi és arányossági kérdésről is érdemes megemlékezni:
„134. Végezetül, a Bíróság esetjoga alapján, annak megítélése során, hogy a közösségi jog egy intézkedése megfelel-e az elővigyázatosság elve szempontjából, azt kell meghatározni, vajon **az alkalmazott eszközök alkalmasak-e a kívánt cél elérésére és vajon nem mennek-e túl azon, ami a célok elérése érdekében szükséges** ....”

Természetesen a tisztán környezetvédelemhez közvetlenül kapcsolódó ügyekben is megjelenik az elővigyázatosság elvének érvényesítése. Jó példa erre egy olyan **természetvédelmi eset**[536], amelynek kapcsán a természetvédelmi védettséget érintő programok, tervek tartalmi kérdései kerülnek előtérbe:
„39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.
40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, **ha objektív tényezők alapján nem zárható ki**, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben

[535] C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio deiMinistri És Társaik ügyében, 2003. szeptember 9, E.C.R. I-8105.
[536] A C‑98/03. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10.

hat az érintett területre ....”

Az elővigyázatosság elvének **egy másik környezetvédelmi** – felszíni víz szennyezése - esetben történt konkrét alkalmazása még jobban rámutat az elv kiterjesztő értelmezésére, hiszen a Bíróság egy adott tudományos bizonyíték elfogadhatóságával kapcsolatban is nyilatkozott[537]:
„32. Vitathatatlan, hogy a Szajna öblében lévő vizekben egyrészt a tápanyagok, különösen az egyre növekvő mennyiségben bekerülő nitrogénvegyületek feldúsulása, másrészt az algák és magasabb rendű növények felgyorsult szaporodása tapasztalható ...
33. A Bizottság által bemutatott valamennyi jelentés és tanulmány – különösen a Philippe Cugier által a Caeni Egyetemen 1999-ben megvédett, „Modélisation du devenir à moyen terme dans l’eau et le sédiment des éléments majeurs (N, P, Si) rejetés par la Seine en baie de Seine” [A Szajna által a Szajna öblében lerakott főbb elemeknek (N, P, Si) a vízben és az üledékben történő fejlődésének középtávú modellje] című doktori értekezésben kifejtett ökológiai modellre vonatkozó tanulmány – azt a következtetést vonja le, hogy ok-okozati összefüggés van a Szajna öblébe jutó tápanyagok mennyisége és relatív aránya, valamint a növényi planktonok e területen minden évben megfigyelhető virágzása között.
34. Ami a francia kormánynak azt az érvét illeti, hogy P. Cugier dolgozata egy tökéletlen 3D-s ökológiai modellen alapul, emlékeztetni kell arra, hogy a Közösség környezetvédelmi politikája az EK 174. cikk értelmében az elővigyázatosság elvén alapul. Jelen esetben, a rendelkezésre álló tudományos és műszaki adatok alapján, a Szajna öblébe bekerülő tápanyagok és a növényi planktonoknak a területen tapasztalható felgyorsult elszaporodása közötti okozati összefüggés valószínűségi foka elegendő a 91/271irányelvben lefektetett környezetvédelmi intézkedések megköveteléséhez – feltéve hogy az eutrofizáció egyéb kritériumai is teljesülnek.”

Az elővigyázatosság elve a fentiek értelmében túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben **a következmények bizonyítandóságának szintjét szállítja le, megelégedve a tudományos bizonytalansággal** (scientific uncertainty), illetve más megközelítéssel, a vaslószínűséggel a bizonyosság helyett. Ugyanakkor ez a tudományos bizonytalanság **nem azonosítható a megalapozatlansággal**, valamilyen ok-okozati kapcsolatot feltételezhetünk, amelynek hátterében kockázatelemzési módszerek állnak. Az elővigyázatosság elvét a Bíróság egyértelműen a környezetvédelmen túli területekre is kiterjesztette, mindarra, ahol magasabb érdekek, mint az emberi egészség kerülhetnek veszélybe az elv alkalmazása nélkül. **Az elv tehát mára a Közösség általános jogelvévé vált.** Az elvből pedig következik az is, hogy lehetőséget ad a Közösség, illetve ebből következően a tagállamok számára is, hogy védelmi intézkedéseket tegyenek anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen.

Akármilyen is a gyakorlat alakulása, jó húsz (sőt a Sandoz-ügy óta 30) év gyakorlati tapasztalat után is igaza van a szerzőnek, amikor így ír[538]: „Az elővigyázatosság elvének legdöntőbb eleme alkalmazása alapul szolgáló feltételeinek azonosítása. Ezen kiváltó

[537] C‑280/02. sz. ügy, Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23.
[538] PALASSIS, Stathis N.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22, No. 1, 2011, 65. old.

feltételek és az elővigyázatosság elvének alkalmazásával kapcsolatos **jogi eljárás**, akár nemzeti, akár nemzetközi jogot nézve, **változékony és nem megállapodott**."

Hasonlóan fogalmaz az a jelentés, amit nem sokkal a BP Mexikói-öbölbeli olajkatasztrófája (2010) után bocsátottak közre az USA-ban[539]: „Két fontos elem határozza meg az elővigyázatosság elvét Az első az a gondolat, hogy annak érdekében, hogy a károkat megelőzzük, mielőtt bekövetkeznének, **cselekednünk kell az ésszerű bizonyítékok alapján**, mielőtt a teljes tudományos bizonyosság rendelkezésünkre állna arról, hogy egy ipari tevékenység kárt okoz. A második abból ered, hogy **nem minden károsodás egyforma**. Amikor a kár visszafordíthatatlan, nem lehet gazdasági kárként kezelni, dollárokban és centekben. Valójában külön kellemetlenséget kell okozni annak érdekében, hogy megelőzzük a kár bekövetkezését. Amikor az olaj ezer és ezer mérföldekre szétterül az óceánban, megfojtva a halakat és madarakat, beszennyezve a partokat, betakarva a vizes élőhelyeket, megmérgezve azon mikroorganizmusok millióit, amelyek a vízi tápláléklánc alapvető építőelemei, akkor a szellemet nem lehet visszazárni a palackba.
Annak ellenére, hogy **az elővigyázatosság elvére, mint a józan ész megnyilvánulására tekintünk**, minden ösztönző, amelyet a szabad piac megteremt a vállalkozások számára, pontosan az ellenkező irányba mutat. A profitot véve alapvető vezérlőként, a vállalatokra állandó nyomás nehezedik, hogy rövidtávon takarítsanak meg pénzt, olyan eszközökből lecsípve, amelyek csökkentenék a közre vagy a környezetre háruló kockázatokat. ...
Az az ösztönző, hogy a visszafordíthatatlan károsodás kockázatát becsüljék alá, hangoztatva a tudományos bizonytalanságot, mint a késedelem indokát a rövidtávú kiadások kapcsán. Így **az elővigyázatosság elve a torzult szabad piaci ösztönzések fontos korrekciós tényezője lehet**."

Az utóbbi megjegyzések figyelemre méltóak, mert egy rendkívül fontos adalékkal szolgálnak az elv alkalmazásának gyakorlati fontosságához, amikor valójában egy sajátos gazdasági ösztönzési modellt vázolnak fel, amelynek egyik eleme lehet az elővigyázatossággal való fenyegetettség.

Az elv alkalmazása ezen ösztönző mivoltán túl arra is **alkalmas, hogy egy adott cél érdekében összesítse az erőket**. „Az elv alkalmazása azt várja el, hogy a kockázatokat már akkor kezeljék, ha nincs tényleges bizonyíték vagy kapcsolat az ok és a feltételezhető környezeti kár között. Az elővigyázatosság elve elősegíti az interdiszciplináris együttműködést a tudomány, a jog és a politika között, válaszul az ökológiai és egészségügyi károkra."[540] A fenntartható fejlődés, ezen belül még fokozottabban a környezetvédelem az interdiszciplinaritásra épül és a komplex megoldásokat igényli, amit tehát ebben az elvben egyképpen megtalálunk.

Az elv alkalmazásának korszerű – és a már ismertetett részletes elemektől eltérő -

[539] Regulatory Blowout: How Regulatory Failures Made the BP Disaster Possible, and How the System Can Be Fixed to Avoid a Recurrence, Center for Progressive Reform White Paper No. 1007, October 2010, 43-44. old.
[540] MCELDOWNEY, John MCELDOWNEY and MCELDOWNEY, Sharron: Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix, Environmental Law Review 13 (2011), 185. old.

szempontrendszere jelenik meg az alábbiakban[541]: „Az elővigyázatosság elve az időleges óvatosságot, körültekintést vonja maga után, a súlyos és bizonytalan kockázatokkal kapcsolatban, azzal a pesszimista feltételezéssel, hogy várhatóak negatív következmények. Ennek gyakorlati alkalmazása gyanánt az elvet kibonthatjuk az alábbiak szerint:
a. a **felmérés elve** amelyik a bizonyítékokat keresi és ez elfogadható döntést;
b. a **döntés elve** amelyik a magatartás alternatíváira irányul;
c. az **ellenőrzés elve** amelyik az elővigyázatos biztonság gyakorlati megvalósulását szolgálja. ....
A felmérés a probléma meghatározásának első eleme, jelezve előzetesen, hogy van-e szükség elővigyázatosságra, felmérve a lehetőséget és valószínűséget, illetve a várható hatás súlyát. Megjelennek egyben a megvalósítható választási lehetőségek, minden várható előnyükkel, költségükkel és kockázatukkal egyetemben. A további vizsgálatokkal és elhatározással, a probléma meghatározása felülvizsgálható, áttekintve az eddig nem vizsgált lehetőségeket és/vagy következményeket. …
A döntés magában foglalja az értékelést és a rangsor felállítását a meghatározott lépesekkel kapcsolatban, amiben a nem cselekvés vagy a további alternatívák is megtalálhatók, mint pl. a biztonsági előírások többé-kevésbé szigorú rendszere. Lehetséges a döntés elhalasztása is, további új információk beszerzése okán. …
Az ellenőrzés azt jelenti, hogy alaposan végignézzük a választott lépéseket az előre elhatározott biztonsági feltételek mellett. …
Az elővigyázatossági lépések lehetnek szervezetiek, műszakiak és/vagy magatartásbeliek és mind arra irányulnak, miként lehet csökkenteni a fenyegetést és/vagy az áldozatok védelmét.”

Összegezve a legfontosabb szempontokat[542]: „Az elővigyázatosság elve ezen alapul fekvő értékeken alapozódik és három központi eleme van: a kár előrelátása, elkerülés és azonosítása; a tudományos bizonytalanság értelmezése és az elővigyázatossági lépések.”

Az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely értéket közvetít, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást a beavatkozásra.

[541] VLEK, Charles: A precautionary-principled approach towards uncertain risks: review and decision-theoretic elaboration, Erasmus Law Review 2009, Vol 2, Issue 2, 133. old., illetve a kifejtés a 166-167. oldalakon
[542] SCHETTLER, Ted and RAFFENSPERGER, Carolyn: Why is a precautionary approach needed?in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., ed: The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004, 67. old.

IV. AZ INTEGRÁCIÓ ELVE

A fenntarthatósággal, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban az értekezés 'A' részében meghivatkozott dokumentumok, tanulmányok, szerzők majd' mindegyike letette a voksot amellett, hogy az **integráció szervesen kapcsolódik a fenntarthatósághoz**, vagy más szavakkal, a fenntartható fejlődés igényli az integrációt, hiszen általában három együttműködő, de mégis elkülönölő részről van szó – legegyszerűbben ezek voltak: a környezet, a gazdaság és a társadalom – és ezek kapcsolatáról, amelynek lényege az egymásra utaltság felismerése – és itt most nem szólok prioritásokról -, vagyis az együttes cselekvés igénye. Ezt pedig úgy érhetjük el legegyszerűbben, ha a kérdéses részek nem különülnek el, hanem illeszkednek nem egyszerűen egymáshoz, hanem valamiképpen egymásba. A Környezet- és természetvédelmi lexikon[543], amikor a fenntartható fejlődésről szól, a fogalmi tisztázást követően kiemeli: „A fenntartható fejlődés elérésének alapvető szükséglete a gazdaság, társadalom és környezet minden ügyének **egy rendszerben történő kezelése**. A fejlődés és a környezet kérdései nem különállóak, együttesen oldhatók meg."

A klasszikus három fenntarthatósági elem kapcsolatrendszerében már az eddigiek alapján is egyértelműen a legnehezebb helyzete a környezeti, ökológiai elemnek van, nem lévén saját érdekképviselete, vagy mint Ludwig Krämer rendszeresen kiemeli: a környezetnek nincs hangja. A társadalom és különösen a gazdaság esetében ez nem jellemző, tehát nem kétséges, hogy az integráció lényege a két 'hangos' elem mellé a 'néma' harmadik számára a **felzárkóztatás, legalábbis az esélyegyenlőség megteremtése**. Ez pedig csak úgy érhető el, ha az elven túl megfelelő eszközrendszert alakítunk ki. Éppen ezért jelzem már az elején, hogy a normativitás, tehát az eszközrendszer megteremtése szempontjából **a fenntartható fejlődés igazi kihívása az integráció**, és a jog számára ez jelenti a valóban kézzelfogható feladatot.

Egy jól ismert példát véve, ismét hivatkoznunk kell a **Gabčikovo-Nagym**aros[544] ítéletre, amely a következőket emelte ki: „140. Az elmúlt korokban az emberiség, gazdasági és egyéb szempontok miatt, folyamatosan beavatkozott a természetbe. A múltban ezt a környezeti hatásokra való tekintet nélkül tették. … A gazdasági fejlődésnek és a környezetvédelmi érdekeknek **egyeztetési igénye** megfelelő kifejeződik a fenntartható fejlődés koncepciójában." Az ítélet tehát voltaképpen ugyanazt emeli ki, amint magam is fentebb, **lényegében azonosítja az integrációt a fenntartható fejlődés koncepciójával**. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy csak az integrációt kell elérni, hanem inkább azt, hogy az integráció megvalósítása jelenti a fenntartható fejlődés minimumát. Ha egyenlőek az esélyek, akkor lehet tovább építkezni.

A környezet érdekeinek ilyetén érvényesítése elvi konstrukciójában megfelel a kisebbségi jogok vagy egyébként az **egyenlő bánásmód gondolatának** (amire utaltam már az elővigyázatosság elvénél is, a több jog biztosítása összefüggésében), amelyre az

[543] Akadémiai Kiadó, Budapest 2001, 344. old.
[544] A Nemzetközi Bíróság ítélete, 1997. szeptember 25, Magyarország és Szlovákia jogvitája

Alaptörvény XV. cikkének (4) bekezdése kijelenti: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”, illetve az (5) bekezdés szerint: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” A fenntarthatóság esetében különösen érzékelhető a párhuzam akkor, amikor arra gondolhatunk, hogy éppen ezen sérülékeny csoportok jelentik a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos valamennyi nyilatkozat egyik célterületét. Ha pedig tovább folytatjuk, az egyenlő bánásmóddal, akkor preambulumában a vonatkozó törvény[545] **aktív magatartást** vár el – „az esélyegyenlőség előmozdítása elsősorban állami kötelezettség” -, majd pedig megalapozza az egyenlő bánásmód érdekében megjelenő **eltérő szabályozást**, pl. a 11. § (1) bekezdésében: „Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az a rendelkezés, amely egy kifejezetten megjelölt társadalmi csoport tárgyilagos értékelésen alapuló esélyegyenlőtlenségének felszámolására irányul...”

Ehhez képest harmadik példánk is ezekhez az alapokhoz tér vissza, sőt ezt nagyon enyhe formában teszi, amikor ’Az EU fenntartható fejlődési stratégiája’ (2001)[546] egyebek között elismeri, hogy a gazdasági fejlődés, a szociális kohézió és a környezetvédelem „**kéz a kézben kell haladjanak**”.

A környezetgazdaságtan számára is ez jelenti a kiindulási pontot, legegyszerűbben fogalmazva[547]: „A feladatok és hatáskör a természet-gazdaság-társadalom komplex rendszerét érintik, és világosan látni kell, hogy egy környezetvédelmi program önmagában nem fenntarthatósági program, különösen, ha az elkülönült és nem kellően integrált.” E mondatban az is benne foglaltatik, hogy a környezetvédelem ugyan alapja a fenntarthatóságnak, de nem egyetlen összetevője.

Mindezek alapján jogász szerzőink sem késlekednek a szentenciával, amiben azonban a figyelmeztetés is megtalálható: „A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogi kihívás óriási: olyan jogi keretre van szükség, amelyik **a környezeti és társadalmi megfontolásokat a fejlődési eljárásokba integrálja**, miközben gazdasági elemzést is tartalmaz, annak érdekében, hogy a döntések tükrözzék a ’valós’ értékeket és a természet szolgáltatásait. Annak ellenére, hogy a fenntartható fejlődést nemzetközi egyezményekbe foglalták, illetve nemzeti jogszabályok, tervezési szabályok léteznek, a koncepció még jobbára megmarad a **retorika és politika szintjén, anélkül, hogy lennének tényleges jogi paraméterei**.”[548] Az integráció így is legalább két irányú: a környezet felé és az oda irányuló integrációt is érteni kell a fogalom alatt.

Az integráció e téren tehát azt jelentheti, hogy a környezeti érdekek nem sajátosként, különlegesként kezelendőek, hanem azok éppúgy részeivé kell váljanak az emberi fejlődés bármely más folyamatának, mint akár az állam pénzügyi politikája. A környezeti érdekek figyelembevételének át kell hatnia minden más szabályozási

[545] 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról
[546] Commission Communication of 15 May 2001 ‘A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development’ (Commission proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 final – not published in the Official Journal].
[547] SZLÁVIK János: Fenntartható környezet-és erőforrás-gazdálkodás, KJK Kerszöv, 2005., 50-51. old.
[548] PALASSIS, Stathis M.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22:1, 2011, 42. old.

tárgykör egészét, és akkor valósulhat csak meg a teljes integráció. Igaz, hogy ez a folyamat még minden országban kezdeti stádiumban van, de egyben elkerülhetetlen is. Az integráció egyéb elemei már csak következmények.

Az első riói csúcs után fogalmazta meg a nemzetközi környezetjog mai nagy alakja[549] azt az egyszerű következtetést, amihez gyakorlati megvalósítási lehetőségeket is hozzátett: „**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...” Ez utóbbiak köre és rendszere azóta sokkal komplexebbé vált, bár ezek az eszközök jelentik most is az integráció jogi intézményeinek érdemi magját.

Mielőtt tovább mennénk, egy megjegyzés erejéig érdemes kitérni arra, hogy amiről most beszélünk, az az un. **’külső’ integráció**, aminek a ’belső’ integráció egyfajta előfeltétele, de azzal össze nem keverendő[550]**.** A belső integráció lényege e tekintetben, hogy a szektorális szabályozás dominanciája korlátja a megfelelő rendszeres és integrált szabályozásnak.

Némileg hasonló, de nem ennyire kidolgozott megközelítést találunk egy mostanában megjelent munkában, amelyik azonban inkább az európai integráció szemüvegen keresztül használja e fogalmakat, mégis emlékeztetve az általam évtizedek óta alkalmazott megközelítésre: „Elsősorban, a környezeti integráció, mint az EU jogalkotásával kapcsolatos követelmény jelenik meg, illetve az EU elsődleges és másodlagos jogának értelmezési eszköze, a környezeti területen kívüli területekre (külső integráció) ... Másodszor, ez a követelmény azt is jelenti, hogy az EU környezetjogot magát is szélesen kell értelmezni, az EUMSz 191. cikkében megjelenő céljainak, elveinek és feltételrendszerének fényében, még akkor is, ha ezek nem jelennek meg kifejezetten egy sajátos másodlagos jogszabályban (belső integráció).”[551] A különbség e téren inkább az, hogy e szerzőnk nem értelmezi a belső integráció alapvető szükségességét, amint azt pl. az OECD teszi az alábbi példában.

Az OECD által kidolgozott integrált szennyezés-megelőzési és -ellenőrzési javaslatok[552] e **belső integrációra nézve** mondják a melléklet iránymutatásában:
„Az integrált szennyezés-megelőzés és -ellenőrzés alapelvei
1. Az integrált megközelítés célja a környezetben okozott kár kockázatának megelőzése vagy minimalizálása. E felfogás megérti a környezet integrált minőségét, figyelembe véve az anyagok vagy tevékenységek hatásait minden környezeti elemre…, az élő szervezetekre… a kulturális és esztétikai értékekre. Az integrált megközelítés magában foglalja:

[549] SANDS, Philippe: The "Greening" of International Law: Emerging Principles and Rules, Indiana Journal of Global Legal Studies: Vol. 1: Issue 2, 1994, 302-303. old.
Available at: http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2
[550] Erre nézve bővebben l. BÁNDI Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, 2011, 127-131. old.
[551] DURÁN, Gracia Marin and MORGERA, Elisa: Environmental Integration in the EU’s External Relations, Hart Publishing, 2012, 31. old.
[552] Recommendation of the Council on Integrated Pollution Prevention and Control, 31 January 1991 - C(90)164/FINAL

a) az anyagok és termékek életciklusának áttekintését (a „bölcsőtől a sírig” megközelítés);
b) az anyagok vagy tevékenységek minden környezeti elemre gyakorolt hatását…;
c) a hulladék mennyiségének és ártalmasságának minimalizálását;
d) olyan egységes eszközök alkalmazását, mint a kockázatelemzés a környezeti problémák felmérésére és összehasonlítására; valamint
e) a hatásorientált eszközök kiegészítő használatát, mint a környezetminőségi célkitűzések, illetve a forrásorientált eszközökét, mint az emisszió.”

E kis kitérő után visszatérve a ’külső’ integrációra, tehát a környezeti szempontok és a fenntartható fejlődés minimálisan másik két területét megteremtő kapcsolatrendszerre. A környezetjogi szabályozás szempontjából ez megkerülhetetlen kérdés, amire jó példa egy amerikai szerző[553], aki – ugyan az USA környezetjogára vetítve, de annál általánosabban értve – kijelenti, hogy **eljutottunk a környezetjog szabályozás negyedik generációjához, amelynek az integráció a fő kérdése**: „Az új, feltörekvő környezetjogi generációt az integrációs fejlődés és a módszertani sokféleség jellemzi.... Az integrációnak három jelentése van itt. Először, a kérdés meghatározása szintjén, a környezetjog és politika az ökológiai rendszerek összefüggéseire, a társadalmi rendszerek összefüggéseire és a kétféle rendszercsomag összefüggéseire kezdi és fogja egyre jobban a figyelmet fordítani. ... Másodszor, az ezen problémákra adott válaszok – jogszabályok, politikák, programok, tervek, akciók és így tovább - megfogalmazásában és érvényesítésében egyre jobban az egymással összefüggő, koordinált és kolletkív cselekvés kerül előtérbe a különböző szervezetek, jogszolgáltatások, hatóságok, intézmények, közösségek és a társadalom egyéni szereplői között. Harmadszor, a válaszok és megoldások szintjén, a környezetjogra nagy nyomás nehezedik, hogy integrálja a különböző módszereket és eszközöket.”

A fenti gondolatokban az első felel meg az általam ’külső’ integrációnak titulált és most elemzett folyamatnak, a második a szervezeti, hatás- és feladatköri integrációt jelenti, a harmadik pedig a ’belső’ integrációnak felel meg. Mindezek tehát szorosan összefüggenek, ez a környezettel kapcsolatos minden rangú és rendű szabályozásra egyképpen jellemző.

Amikor azonban az integráció elvének érvényesülését szeretnénk megvizsgálni, számos lehetőségünk közül érdemes egyet választani, és ez Európában szinte **szükségképpen az európai integráción belüli környezeti – itt értsd egyben: fenntarthatósági – integráció**, annak története is állapota. Annál is inkább érdemes erre fordítani a figyelmet, mert az integráció nemzetközi szintjei bizony kevés konkrétumot mutatnak.

Ez utóbbira nézve példának elegendő a **Rió+20 folyamat** végső politikai dokumentumát idézni[554]: „20. El kell ismernünk, hogy 1992 óta a fenntartható fejlődés három dimenziójának integrációja terén elégtelen fejlődés és visszaesések mutatkoztak, súlyosbítva a többszörös pénzügyi, gazdasági, élelmezései és energia válságokkal, amelyek minden ország, de különösen a fejlődő országok azon lehetőségeit fenyegették,

[553] ARNOLD, Craig Anthony (Tony): Fourth-Generation Encironmental Law. Intergrationist and Multimodal, William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 35, 2011, 793-794. old.
[554] The future we want, United Nations A/CONF.216/L.1*, Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012, Distr.: Limited, 19 June 2012, Agenda item 10

hogy elérjék a fenntartható fejlődést. Ebben a tekintetben kritikus kérdés, hogy ne lépjünk vissza az ENSZ Környezet és Fejlődés konferenciájának eredményeitől."

Márpedig az **első Riói Nyilatkozat** sem remekelt az integráció tekintetében. Három elvre utalhatunk e téren. Az egyik a **4. Elv**, az integráció általános váza: „A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten." A másik a **11. Elv**, amely azt is elvárja, mintegy fordított integrációként, hogy „A környezeti előírások, célkitűzések és értékrendek tükrözzék a megfelelő környezeti és fejlesztési összefüggéseket." A harmadik pedig a **17. Elv**, amely már az intézményi javaslatot is megteszi: „környezeti hatástanulmányokat kell készíteni az olyan javasolt tevékenységekre nézve, amelyeknek nagy valószínűséggel jelentős mértékű káros hatása lesz a környezetre, és amelyek az illetékes nemzeti hatóságok döntésétől függnek."

Ehhez képest, amikor a **környezetvédelem és más közösségi politikák integrációjának európai történetét** vizsgáljuk, legjobb, ha a harmadik környezeti akcióprogrammal kezdjük, amelyet jóval Rió előtt, 1983-ban fogadták[555] el az 1982–1986 közötti ötéves időtartamra. E program tartalma a megelőzőekhez képest inkább általános, és a Közösség alapvető céljának tekinti magát a környezetvédelmet is. A harmadik akcióprogram a korábbi programoknál erőteljesebb hangsúlyt fektet a megelőzés alapelvére, valamint kiemeli a környezeti politika gazdasági-társadalmi szerepét. **A program újdonsága** a környezetvédelmi szempontok egyes gazdasági tevékenységek tervezésébe, fejlesztésébe való **integrálásának követelménye.**

Egyes szerzők már az Első Akcióprogramban[556] is felfedezni vélik az integrációt, hiszen ez rakta le a Közösség környezeti politikájának alapjait. Az Akcióprogram az Európai Közösség környezeti politikája általános célját „…a Közösség polgárai életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek*"* javításában határozta meg, kimondva, hogy a növekedést össze kell egyeztetni a természetes környezet megőrzésének szükségletével. Magam ennek ellenére azzal értek egyet, hogy „Annak ellenére, hogy ki lehet mutatni a környezeti integráció nyomait a Közösség környezeti politikája megformálásának első kísérleteiben is, mégis inkább a Harmadik Akcióprogrammal hozható összefüggésbe."[557]

A harmadik akcióprogram után lépjünk kettőt, az **ötödik környezeti akcióprogramhoz**[558], melyet 1993 februárjában fogadtak el, és amelyet erőteljesen meghatározott az Európai Unió létrehozása, illetve a Riói Környezet és Fejlődés Konferencia. Az ötödik akcióprogram felülvizsgálatának folyamata 1998-ban nyert végleges formát, méghozzá ugyancsak határozat[559] jogi formájában. Igaz, ennek továbbra is a környezetvédelem a fő célja, de egyre szélesebb kört igyekszik átfogni. A

[555] 1983, OJ C 46, 1983. 02. 17.
[556] OJ C 112, 1973. 12. 20.
[557] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 126. old.
[558] 1993, OJ C 138, 1993. 05. 17.
[559] Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability" Official Journal L 275 , 10/10/1998 P. 0001 - 0013

fenntarthatóság és integráció gondolata szorosan összefonódik és ez messze nem csak a környezetvédelem kapcsán lehet igaz. A preambulum (14) bekezdése alapvető stratégiaként megerősíti "**a környezetvédelmi és más releváns politikák teljes integrációjának elérése**" célkitűzését, amely "a társadalom fő szereplőinek aktív részvételén keresztül" valósulhat meg, illetve az eszközök olyan irányú bővítésén keresztül, amelynek révén "viselkedési változás érhető el". A határozat azt is aláhúzza, hogy a fenntarthatóság felé irányuló lépéseknek még csak az elején vagyunk, és e fenntarthatóság messze nem érhető el az Ötödik Akcióprogram ideje alatt. A (20) bekezdés a további integrációt tekinti a fenntartható fejlődés alapvető eszközének.

A fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása áll a **Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram**[560] középpontjában, amely magában foglalja a társadalmi és gazdasági vonatkozásokat. A **fenntarthatóság és integráció közötti szoros kapcsolat** még jobban szembeötlik, amelyet aztán az alábbi (4) bekezdés fejt ki alaposabban:
„2. cikk - Alapelvek és általános célok
(1) A program keretet ad a Közösség környezetvédelmi politikájának a program időtartama alatt, azzal a céllal, hogy magas szintű védelmet biztosítson, figyelembe véve a szubszidiaritás elvét és a különböző adottságokat a Közösség különböző régióiban, valamint hogy megvalósítsa a környezetre nehezedő terhek és a gazdasági fejlődés különválasztását. A programnak különösen a szennyező fizet elvén, az elővigyázatosság elvén és a megelőzésen, valamint azon az elven kell alapulnia, hogy a szennyezést annak forrásánál kell megszüntetni.
A program alapja a fenntartható fejlődés európai stratégiája környezeti dimenziójának, és hozzájárul a környezeti kérdéseknek a Közösség különböző politikájába történő integrálásához, többek között a stratégia környezeti prioritásainak megállapításával. …
(4) A program előmozdítja a **környezetvédelmi követelmények teljes integrálását** minden közösségi politikába és intézkedésbe, általános és adott esetben konkrét környezeti célkitűzések, valamint ütemtervek meghatározásával, amelyeket figyelembe kell venni a vonatkozó szakmapolitikai területeken.
Továbbá a környezet védelme érdekében javasolt és elfogadott intézkedéseknek összhangban kell lenniük a fenntartható fejlődés gazdasági és szociális dimenzióinak célkitűzéseivel és fordítva."

A fenntarthatóság és integráció a fentiek szerint természetesen kétirányú folyamat:

➔ a környezeti kérdések integrálása a Közösség más politikáiba – (2) bekezdés;

➔ a környezeti intézkedések is legyenek összhangban a fenntarthatóság gazdasági és szociális dimenzióival – (4) bekezdés.

Tovább haladva az EK/EU környezeti programok értelmezésével, az integráció kérdését jól foglalja össze a Hatodik Akcióprogram középtávú felülvizsgálata érdekében készült hatásvizsgálat: „**A politikai integráció a fenntartható fejlődés irányába történő fejlődés előfeltétele.** Más EU politikáknak a környezet és a kapcsolódó emberi egészség elérendő céljait figyelembe kell venniük (tiszta levegő, megfelelő víz, stb.). Az integráció a legfontosabb motorja annak, hogy a Fenntartható Fejlődés Stratégiának gazdasági, szociális és környezeti dimenziói kölcsönösen támogassák egymást. A

[560] Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10.

politikai integráció alkalmas módon irányítja a figyelmet a költséghatékony módszerek fejlesztésére és létrehozhat *win-win* lehetőségeket, pl. foglalkoztatást teremthet. EU szinten a környezetvédelem integrációjának fontossága az EK Szerződés 6. cikkében jelenik meg, amely azt írja elő, hogy „a környezetvédelmi érdekeket integrálni kell a Közösség más politikáinak meghatározásába és végrehajtásába … különös figyelemmel a fenntartható fejlődés elősegítésére". … Az elmúlt időszak eredményei több szektorban javulást hoztak, különösen a mezőgazdaságban, …"[561]

A fenti hatásvizsgálatra alapozódó Kommüniké[562] már egy kicsit élesebben fogalmaz, amikor a fent már említett mezőgazdaság, mint sikertörténet mellett megemlíti: „Mindenesetre, a környezeti megközelítések más területeken való **integrációja már kevésbé volt sikeres**. A Cardiff-folyamat – amelyet 1998-ban kezdeményeztek az ilyen típusú integráció intézményesítése érdekében – nem felelt meg a várakozásoknak."

Közbevetőleg érdemes megjegyezni, hogy a hazai környezetpolitika is alapvető elemnek tekinti az integrációt, amire az EU ötödik programjának égisze alatt készült a ma hatályos Nemzeti Környezetvédelmi Program[563], amely a következőképpen ír az integrációról: „4.1. A stratégiai tervezési tevékenységek összhangja
A környezetügyi - ezen belül a környezet-, természetvédelmi és vízügyi - stratégiai tervezési és végrehajtási feladatok ellátása csak akkor lehet eredményes, ha a szakterületek tervezési tevékenységei összehangoltak, megfelelő kapcsolat van a különböző területi szintű tervek között, és minden más - fejlesztési és ágazati - stratégia-alkotási folyamat is integrálja a környezetvédelmi szempontokat, tudomásul veszi a természeti környezet eltartóképességének határait, a természeti értékeink megőrzésének érdekét."

Visszatérve az európai integrációra, nem lenne teljes a kép a tervezet formájában rendelkezésre álló **Hetedik Akcióprogram** nélkül[564], amely preambulumában is utal az integrációra: „(27) Az egyéb ágazatok tevékenységei és szabályozása kapcsán a környezeti terhelés csak úgy enyhíthető, illetve a környezet- és éghajlat-politikai célok úgy teljesülhetnek, **ha a környezetvédelmi megfontolások mindenhol érvényre jutnak**. ..., majd a tervezett határozat 2. cikke sem feledkezik meg az integrációról: „(1) Az Európai Unió az alábbi célok teljesítése érdekében hajtja végre a programot:...g) a környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése;". Végezetül a Melléklet, a 2020-ig terjedő cselekvési program - „Jólét, bolygónk felélése nélkül" – a **7. sz. kiemelt célkitűzést** szenteli e kérdésnek, kiegészítve a koherenciával, amelynek fontosságára alább visszatérünk. A 7. sz. célkitűzés tehát: a környezeti megfontolások fokozottabb érvényre juttatása és a politikai koherencia növelése.

[561] Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme – Impact Assessment, COM(2007)225 final, SEC(2007)547, 18-19. old.
[562] COM(2007) 225 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, 15. old.
[563] 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról
[564] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét, bolygónk felélése nélkül" (EGT-vonatkozású szöveg), Brüsszel, 2012.11.29. COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD)

Érdemes ebből a dokumentumból egy-két elemet kiemelni, kezdve mindjárt a jelen helyzet kritikájával: „83. Noha a környezetvédelmi megfontolásoknak a többi uniós politikában és tevékenységben való érvényre juttatása 1997 óta a Szerződésben előírt követelmény, Európa környezetének általános állapota arra utal, hogy az eddigi eredmények, bár egyes területeken elismerésre méltók, mégsem voltak elegendők a negatív trendek megfordításához."

A tervezet egyes jogi eszközökre kíván a jövőben az eddiginél is jobban számítani - stratégiai környezeti vizsgálat[565], környezeti hatásvizsgálat[566] -, illetve a 85. pontban világossá teszi, hogy **kevés a tényleges integráció uniós szinten** – szükséges lenne ugyanis, hogy „a szóban forgó szakpolitikák is hozzájáruljanak a környezettel kapcsolatos célértékek és célkitűzések eléréséhez" -, illetve szükség van az integráció másik oldalára is – „Ugyanígy az elsősorban környezetjavító célú erőfeszítéseket lehetőség szerint úgy kell megtervezni, hogy járulékosan más szakpolitikákra nézve is előnyökkel járjanak." Később, immár a javaslatok szintjén, ezek a megközelítések köszönnek vissza.

Az új akcióprogram tervezete is utalt már arra, hogy **az integráció szerződéses követelmény** is, így feltétlenül közelebbről is szemügyre kell vennünk az elsődleges jogot, annak alakulását, jelen helyzetét és mindezek értékelését, hiszen minden elv annyit fog érni, amennyi abból a jogban megjelenik és érvényesíthető.

Az **elsődleges jog és a környezeti integráció** együttes története röviden idézve[567]:
„Az EK Szerződés Egységes Európai Okmánnyal 1986-ban bekövetkező változásai emelték az integráció elvét az EK jog jogilag kötelező követelményének státuszára....
A Maastricht-i Szerződés (EUSz) emelte a fenntarthatóság elvét, mind az Európai Közösség, mind az Európai Unió jogrendszerébe, jelentős hangsúlyt helyezve a környezeti követelmények más politikai területekbe történő integrálása koncepciójára...
Az Amszterdami Szerződés változásai kétséget kizáróan a fenntartható fejlődést az EK Szerződés egyik alapvető elveként jelenítették meg, és a környezeti integrációt e cél elérése lényegi elemének tekintik."

Az **Egységes Európai Okmányban**[568] az elvek között még így volt olvasható az integráció: „130r. cikk (2) A Közösség környezet terén folytatott fellépése a megelőzés elvén alapul, valamint azon az elven, hogy a környezeti károkat elsődlegesen a forrásuknál kell elhárítani, továbbá a „szennyező fizet"-elven. A környezetvédelmi követelmények részét képezik a Közösség egyéb politikáinak."

[565] Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról
[566] A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról és annak módosításai
[567] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 127-130. old.
[568] HL L 169., 1987.6.29.

Ugyancsak ebből az időszakból érdemes kiemelni az arányosságnál már említett **'Dán-palack**' ügyet, hiszen „Ezen ítélet fontossága abban áll, hogy feljogosította és megkönnyítette a környezeti követelmények integrációját a Közösség (később Európai Unió) piaci szabadságaiba."[569] A kérdéses ítéletből[570] egy mondatot idézve csupán: „9. .., ki kell jelenteni, hogy a környezet védelme olyan kötelező követelmény, amely a Szerződés 30. cikkének hatályát korlátozhatja." Tehát alkalmazható kereskedelmi korlátként.

A magam részéről legalább ennyire fontosnak tekintem az un. **ADBHU esetet**[571], hiszen – a hulladékolajok kérdése, így a hulladék fogalmának értelmezés mellett - az egész ügyben a legfontosabb kérdés volt a piac szabadsága és a környezet védelme közötti érdekek súlyozása, mégpedig a fontosabb általános érdek szempontjából. A célok elfogadása nem hosszadalmas fejtegetést jelentett, hanem mintegy evidenciát: „12. Elsősorban azt kell megállapítani, hogy a kereskedelem szabadságának elve nem tekinthető abszolút érvényűnek, hanem bizonyos korlátok között érvényesül, amelyeket a Közösség általános érdeket képviselő céljai igazolnak, feltéve, hogy a kérdéses jogot nem sértik alapvetően."

Mielőtt a jelen helyzetet közelebbről szemügyre vennénk, érdemes még egy olyan integrációs jogesetet felidézni, amely sokak számára döntő fontosságú volt, hiszen ez azt mutatja, mintha ekkortájt minden a legnagyobb rendben lenne – ez a **Concordia Bus-eset**[572], ahol a közbeszerzés 'szent és sérthetetlen' szempontrendszerének környezetvédelmi kiegészítése jelentette számunkra a legfontosabb momentumot. Az ítélet témánkra vonatkozó szavai szerint:
„69. Így a fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 92/50 irányelv 36. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy ha az autóbusszal végzett szállítási szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot benyújtó pályázónak ítéli oda a közbeszerzési szerződést, **lehetősége van a környezet megóvásával kapcsolatos szempontok figyelembevételére** – mint amilyen az autóbuszok nitrogénoxid-kibocsátásának szintje vagy zajszintje – amennyiben e szempontok a közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódnak, nem biztosítanak az ajánlattevőnek korlátlan választási szabadságot, a dokumentációban vagy a hirdetményben kifejezetten említésre kerültek, és megfelelnek a közösségi jog összes alapelvének, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának."

Ez az ítélet természetesen relatíve jelent csak fontos állomást, mindenesetre az előző két példa gondolatmenetét követi, amennyiben lehetőséget ad a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére, akár látszólag más – addig mellőzhetetlennek tartott kívánalmak, mint a verseny vagy a piac szabadsága, a közbeszerzés teljes nyitottsága – értékek rovására, valójában azonban a környezetvédelem integrálódása irányában. Az

[569] JANS, Jan H.: Stop the Integration Principle?, Fordham International Law Journal, Vol. 33, 2010, 1534. old
[570] C-302/86, Commission v. Denmark, 1988. szeptember 20. European Court reports 1988 Page 04607
[571] C-240/83. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) ügyben, 1985. február 7.
[572] C-513/99. sz. ügyben, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Korkein hallinto-oikeus (Finnország) terjesztett elő az előtte a Concordia Bus Finland Oy Ab (korábban: Stagecoach Finland Oy Ab) és a Helsingin kaupunki, a HKL-Bussiliikenne közötti eljárásban, 2002. szeptember 17.

új évezred elejére nézve tehát igazat kell adni annak a szerzőnek[573], aki hangsúlyozza: „Az alapvető kérdés, vajon rendelkezik-e az Unió kompetenciával arra, hogy jogilag kötelező intézkedéseket tegyen annak érdekében, hogy a környezeti követelményeket legalább vegyék figyelembe... A válasz igen! Az ECJ joggyakorlata is igazolja, hogy a környezeti célok támogathatók, például a közös kereskedelempolitika révén, a belső piacra vonatkozó vagy közbeszerzési szabályokban."

Az **Amszterdami Szerződés** volt az elsődleges jog utolsó olyan állomása, aminél még nyugodtan szemlélhetjük az integráció elvének alakulását, hiszen ez **tovább erősítette a környezetvédelmi követelmények integrálásának alapelvét**. Az Amszterdami Szerződés az integráció alapelvét beemelte a Közösség céljainak eléréséhez szükséges politikákat és tevékenységeket felsőroló 3. cikk rendelkezései közé. Az új 3c. [6.] cikk szerint: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.". Ezt megelőzően, a Maastrichti Szerződésben még a környezetvédelmi címben szerepelt az integráció, az eredeti 130r cikk (2) bekezdésében, amely elvárta a környezetvédelmi követelmények más politikák meghatározásába, illetve érvényesítésébe való integrálását. Az integráció ilyetén előretörése következtében az újra számozott EK Szerződés 174. cikk (2) bekezdéséből az integrációs utalás kimaradt.

Mindez természetesen nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy érvényesüljön is ez a követelmény. „Miközben az integráció elve jelentős abban, hogy a fenntartható fejlődést a környezeti területen kívüli politikákkal kapcsolatba hozza, **nincs megállapodott viszony a magas környezeti elvárások és a belső piac megvalósítása között**. Az integráció elve, mint olyan, nem akként lett megszerkesztve, hogy meghatározza az Európai Közösség prioritásait egyrészt a környezetvédelem, másrészt az áruk szabad mozgása vagy a verseny szabadsága között."[574] A prioritás tehát nem jelent semmilyen automatizmust.

Az **új környezetpolitikai akcióterv** javaslatának kidolgozása kapcsán állapította meg a Bizottság hatásvizsgálati dokumentuma[575]: „A környezetvédelmi integráció fontosságát az EU legmagasabb politikai szintjén is elismerték. Noha a környezettel kapcsolatos integráció már az EK Szerződés 1997-es szövegében, mint jogi követelmény jelent meg, a **Szerződés nem mondta meg, miként kell ezt elképzelni**. Az elmúlt időszak számos olyan kísérlete ellenére, amelyik a szerződéses rendelkezést gyakorlattá kívánta tenni a koordinált cselekvésen keresztül (nevezetesen az 1998-ban indult un. Cardiff folyamatra gondolunk), **nincs a környezeti integrációnak egy konzisztens megközelítése** a politika spektrumában, és a feltételek vagy ösztönzők rendszerének mértéke vagy mélysége az eszközöktől függően eltérő."

[573] JANS, Jan H.: Stop the Integration Principle?, Fordham International Law Journal, Vol. 33, 2010, 1540-1541. old.
[574] SMITH, Don C.: The European Union's Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy? Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol 13, No. 2. 2002, 260. old.
[575] Commission Staff Working Document, Impact Assessment - *Accompanying the document* Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet", SWD(2012) 398 final, Brussels, 29.11.2012, Annex 6 The underlying analysis of priority objectives, 163. old.

Mindenesetre a **Lisszaboni Szerződés**[576] **jelentős változást hozott** az integráció terén. Egy szerző a 2009 után beállott helyzetet így jellemzi[577]: „Valóban, az EUMSz megfogalmazás még nagyobb bizonytalanságot váltott ki a valós jogi helyzet és annak következményei tekintetében. Például a Lisszaboni Szerződés **integrációs elveinek burjánzása**, amelyek a környezeten kívül a politikai célok széles körét érintették, elvárva, hogy az EU politikák kialakításába és megvalósításába vegyék azokat figyelembe, **új bizonytalanságokat hozott létre**, a környezeti integráció tényleges prioritását, illetve igazolását illetően (az EUMSz 7-10., illetve 12-13. cikkei)."

Vegyük sorra, mit is cselekedett Lisszabon az integrációval? Miért mondja erre nézve Jans[578]: „Akkor, amikor az Egységes Európai Okmány az EK Szerződésbe illesztette a környezeti integráció elvét, ez volt az egyetlen integrációs elv a Szerződésben. Ez az egyediség tette jelentőssé. **Mára a környezeti integráció elve egyik a számos integrációs elv között**." Igaza van-e a szerzőnek, végülis hány integrációs elvárás jelenik meg Lisszabonban? Alább egy összegzést adunk, és azt követően az értékelést.

EUMSz közvetlen integrációs rendelkezései

7. cikk
Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját.

8. cikk (az EKSz. korábbi 3. cikkének (2) bekezdése)
Az Unió tevékenységeinek folytatása során törekszik az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására.

9. cikk
Politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió figyelembe veszi a foglalkoztatás magas szintjének előmozdítására, a megfelelő szociális biztonság biztosítására, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, valamint az oktatás, a képzés és az emberi egészség védelmének magas szintjére vonatkozó követelményeket.

10. cikk
Politikái és tevékenységei meghatározása és végrehajtása során az Unió küzd mindenfajta nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés ellen

11. cikk (az EKSz. korábbi 6. cikke)
A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

12. cikk (az EKSz. korábbi 153. cikkének (2) bekezdése)
A fogyasztóvédelmi követelményeket figyelembe kell venni az egyéb uniós politikák és

[576] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, 2007/C 306/01
[577] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 131. old.
[578] JANS, Jan H.: Stop the Integration Principle?, Fordham International Law Journal, Vol. 33, 2010, 1544-1545. old.

tevékenységek meghatározásakor és végrehajtásakor.

13. cikk
Az Unió mezőgazdasági, halászati, közlekedési, belső piaci, kutatási, technológiafejlesztési és űrkutatási politikáinak kialakításánál és végrehajtásánál az Unió és a tagállamok teljes mértékben figyelembe veszik az állatok, mint érző lények kíméletére vonatkozó követelményeket, miközben tiszteletben tartják a tagállamok — különösen a vallási szertartásokra, kulturális hagyományokra és regionális örökségre vonatkozó — jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseit és szokásait.

Alapjogi Charta
37. cikk - Környezetvédelem
A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.

A fentiek tehát valamennyien integrációs elvek, **megszűnt a környezetvédelmi integráció kényelmes egyeduralma**. Természetesen, az integrációs szempontok virágzása – 'burjánzása' - kérdéseket vet fel, amelyekkel az európai környezetjog ismert szerzői nyomban foglalkozni kezdtek.

A legelső kérdés nem újdonság, éppen a lényegre tapint: **mit is jelent az integráció**? „Az EUMSz 11. cikke követelményt hoz létre (kell!) ... a Szerződés instrukciója abszolút és tiszta. Az „integráció" fogalma sem a 11. cikkben, sem a Lisszaboni Szerződés más rendelkezéseiben nem került meghatározásra. Ez meglepő, hiszen az EU létének lényege (raison d'être) az integráció."[579] Tehát akkor mit is értsünk a fogalom alatt? Ezt azokban az esetekben is meg kell válaszolni, ha a szóhasználat nem azonos (integrálni, beilleszteni, figyelembe venni – ebben természetesen a már jelzett egyéb problémák tanulságaként tudomásul kell venni, hogy a magyar nyelvű hivatalos szöveg is ludas, mert az sem feltétlenül felel meg a kiinduló angolnak).

Ludwig Krämer így folytatja, elemezve a Szerződés alapvető rendelkezéseit is: „Az EUSz preambulumának első bekezdése európai integrációs folyamatot említ. A 6. bekezdés arról a szándékról szól, hogy elmélyítsük az európai népek közötti szolidaritást, a 7. bekezdés az EU intézmények további fejlesztését kívánja, a 8. cikk a gazdaságok erősítését, a 9. cikk a gazdasági és társadalmi fejlődés erősítését...
Mindezek folyamatot fejeznek ki és nem egy statikus helyzetet, rámutatva, hogy az integráció egy folyamat, arra irányulva, hogy az EUSz általános és sajátos céljainak megvalósítására törekedjünk....
Meghatározó elem tehát, hogy **az integráció nem egy egyedi, elszigetelt cselekvés, hanem egy állandó folyamat**."

Másként fogalmaz a következő szerző: „Általánosságban, a környezeti integráció azt jelenti, hogy a környezetpolitika integrálódik a politikaformálás minden területén (**politikai integráció**). Ugyanakkor, a környezeti integráció utalhat az eljárásjogi követelményekre, amelyek a döntéshozókra vonatkoznak, arra nézve, hogy döntéseikbe

[579] KRÄMER, Ludwig: Giving voice to the environment by challanging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013. 84. old.

integrálják a környezeti megfontolásokat (**eljárási integráció**).”[580]

Az integráció – vagy hasonló elvi követelménye - fogalma nincs teljesen tisztázva, ellenben igazoltnak tűnik, hogy érvényesülése nem eredmény-kötelemhez hasonló elvárást jelent, hiszen aligha lehet meghatározni, mikortól érvényesül megfelelően és mikortól nem, pl. egy energiapolitikai döntés esetében melyik energiahordozó alkalmazása vagy melyik energiatakarékossági intézkedés szolgálja legmegfelelőbben a környezetvédelem (vagy a többi, újonnan megjelent integrációs elvárás) érdekeit. Sokkal **reálisabb az eljárási típusú megközelítés, vagy a folyamat**. Az integráció ugyan jogi követelményt jelenthet a környezeti vagy más szempontok érvényesítése, de ez addig kötelezettség, amíg a beillesztés, beépítés, figyelembe vétel, integrálódás folyamata tart. Jól látható ez pl. az EUMSz 8. cikke kapcsán, a nemek közötti egyenlőség magyar szövegében – az Unió „törekszik” a cél elérésére.

Ugyancsak Krämer írja[581]: „Az EUMSZ 11. cikkének integrációs követelménye mindazonáltal **a környezeti politikát vezérlő legfontosabb alapelv, mert hidat képez** a környezeti politika és más politikák között EU szinten. ...
Minden politika számára világosnak kellene lennie azonban annak, hogy a környezeti témák integrálását olyan folyamatként kell felfogni, amelynek elérése évtizedekig tarthat, és nem függ egyik vagy másik elfogadott jogi vagy politikai intézkedéstől ...”

Tehát az integráció folyamat, eljárás, amelynek eredményét nem lehet mérni, illetve legfeljebb politikai szempontból. Még mindig megmarad azonban – pontosabban csak Lisszabonnal jelenik meg – az a kérdés, **mit kezdjünk a sokasodó integrációs követelményekkel**? Az sajnos elég valószínű értékelés, amely szerint: „Mindenesetre nyilvánvaló, hogy a környezetnek előzetesen biztosított politikai ’hang’, a környezeti integráció elvén keresztül, most veszélybe kerül, a tucatnyi más politika cél áradatában, amely mind arra vár, hogy az EU politikákba integrálódjék.”[582] Valóban, aligha tesz jót az eddig is magyarázatra szoruló, nehezen érvényesülő, számos feltételnek kiszolgáltatott környezeti szempontú integrációnak, ha most osztoznia kell más területekkel, amely egyben azt a látszatot is kelti, mintha mindezek egyformán fontosak lennének az egész európai integrációs folyamat számára.

Visszatérve az integrációk sokasodására, óhatatlanul felmerül ismét a kérdés: „Az EUMSz 7-13. cikkében megtaláljuk az általános integrációs elvet, a nemek egyenlőségének integrációs elvét, a foglalkoztatási és szociális integráció elvét, a megkülönböztetéstől való mentességet, a fogyasztóvédelmet, a környezeti és állatjóléti integráció mellett.... Ez az **elvek közötti lehetséges hierarchia** kérdését veti fel. Az általános integrációs elv (az eredeti 6. cikk, most EUMSz 11. cikk) sajátos státusza kétségkívül csökkent. Az integrációs elvek azonosságát az EUMSz 7. cikke teremtette meg. Ezt a **szuper-integráció** rendelkezésének tekinthetjük, amelyik az Unió politikái

[580] PALASSIS, Stathis N.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22:1, 2011, 61. old.
[581] KRÄMER, Ludwig: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 363-364. old.
[582] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 139. old.

és tevékenységei közötti összhangot várja el. Így azt a következtetést kell levonnunk, hogy **a különböző integrációs elvek között nincs hierarchia**...”[583]

Az EUMSz fent említett 7. cikke szerint az Unió „biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját” – ez lenne **a szuper-integrációs követelmény, vagy konzisztencia követelmény**. Az Unió köteles integrálni, immár egyre több érdeket, mégpedig minden más politikájába – ami együttjár majd azzal, hogy legalábbis formálisan ki kell térni az előterjesztésekben ezen érdekek érvényesítésére, miért vagy miért nem kellett valamilyen fordulatot éppen egy adott integrációs követelmény miatt beépíteni -, tehát az Unió köteles megteremteni az összhangot. Kicsoda az Unió? Nyilvánvalóan az éppen döntéshozatali pozícióban lévő uniós intézmény – csak vázlatosan említve: ha előkészít, akkor a Bizottság, ha jogot alkot, akkor a Tanács és a Parlament, ha jogvitás helyzetben vagy jogsértésről dönt, akkor egyike a bíróságoknak, illetve mindezt végrehajtja a tagállam, stb.

Felvetődik ennek kapcsán az a kérdés is, nem ment-e túl az integrációs követelmények terén az Unió a szükségesnél? Lehet, hogy elegendő lenne egyetlen hivatkozás is? A fenti 7. cikkre utalva mondja a szerző: „Az ’összhang’ (consistency) elve lesz az általános, univerzális integrációs elve a politikai céloknak, az EUMSz által felsorolt minden politikai követelményt működésbe hozva és elvárva, hogy bármilyen releváns intézkedés esetén vegyék azt figyelembe. **Szigorúan véve, a felsorolt szektorális integrációs elveket feleslegessé teszi**.”[584]

Jans és Vedder arra is rákérdez, amire magunk egy kicsit félve gondolunk[585]: „A következő kérdés, hogy az integráció elve jelenti-e azt, hogy a környezetpolitikának **valamiféle prioritása** lenne a más európai politikai területek felett. Valószínűleg ez nincs így, legalábbis, ha prioritás alatt azt értjük, hogy az egyes területekkel való konfliktus esetében a környezetpolitikának van egy bizonyos hozzáadott értéke, jogi szempontból. A Szerződés értelmezése az ilyen következtetést nem támasztja alá. Az integrációs elvet úgy fogalmazták, hogy elvárja, hogy legalább vegyék figyelembe a környezeti szempontokat.”

A környezeti integráció tehát nem élvez prioritást. Ez akkor is így van, ha arra a kérdésre kell válaszolni, hogy „Az integráció követelmény és cél vagy elv? A 11. cikk és a Charta 37. cikke a lehető legszigorúbb módon lett megfogalmazva (’be kell illeszteni’). Az EU intézményeknek nincs mérlegelési joguk arra nézve, hogy alkalmazzák-e avagy sem az integráció követelményét. Ezzel szemben, az elvek a szempontok súlyozását igénylik azon folyamatokban, amikor a meghatározott esetre alkalmazzák azokat. Nem utasításként kerülnek megjelenítésre.”[586]

---

[583] JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2012, 11. old.

[584] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 137. old.

[585] JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2012, 23. old.

[586] KRÄMER, Ludwig: Giving voice to the environment by challanging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 89. old.

Az eddigiekből tehát egyre jobban olybá tűnik, hogy a Lisszaboni Szerződés integrációs virágzása nem tesz jót a környezetvédelemnek, mert megfosztotta azt az egyedi integrációs törekvést jelentő sajátosságától, miközben megosztotta a figyelmet és nem alakított ki rendszert, sorrendet a különböző, látszólag azonos szintű integrációs követelmények között. Talán annyival van előnyösebb helyzetben a környezetvédelem, hogy **erőteljesebb a megfogalmazás**, mint a most felsorolt többi területen:

- a 8. cikk szerint „törekszik" ('shall aim to') valamire,
- a 9. cikk szerint „figyelembe veszi" ('take into account'),
- a 10. cikk szerint „küzd"valami ellen ('aim to combat'),
- a 12. cikk szerint ismét „figyelembe vesz" ('shall be taken into account'),
- a 13. cikk szerint is „figyelembe vesz" ('pay full regard to').

Ezzel szemben erősebb a nyelvezet és ebből következően a jogi kötőerő, amikor

- a 11. cikk azt kívánja, hogy „be kell illeszteni" ('must be integrated into'), illetve
- az Alapjogi Charta 37. cikk szerint is „be kell építeni" ('must be integrated into').

És a még ide sorolható további két cikk is eltérően jelenik meg:

- a 191. cikk önmagában, kifejezetten nem tartalmaz integrációs megfogalmazást;
- a 194. cikk (1) pedig közvetett utalásként értelmezhető – „szükségességére tekintettel", tehát messze nem olyan közvetlen követelmény, mint a fentiek akármelyike.

Mindehhez így természetesen hozzá lehet tenni az **EUMSz 191. cikkét**, amely a környezetvédelmi politika alapjait – céljait, elveit, a politika kialakítása során figyelembevételre kerülő szempontokat – adja meg, és mint ilyen, **keretet ad a környezeti integrációnak is**, hiszen valójában a viszonyítási alapot adja meg.

Ugyancsak nem feledkezhetünk meg tehát egy sajátos, sokak által környezetvédelminek tartott integrációs elemről sem, az **energiapolitika terén**. Az EUMSz 194. cikk (1) bekezdése kétségkívül környezeti összefüggésekre utal: „(1) A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők ...". A felsorolt célok között is van olyan, amelyik kifejezetten a környezeti integrációval hozható összefüggésbe: „c) az energiahatékonyság és az energiatakarékosság, valamint az új és megújuló energiaforrások kifejlesztésének előmozdítása;".

Mindezekből következik a megállapítás, hogy: „A széles körben elterjedt véleménnyel ellentétben, az **EUMSz 11. cikke az EU politikai célja és nem elve**.... Mint politikai cél, az EUMSz 11. cikke és a Charta 37. cikke kötelezettséget állít az EU intézmények elé, hogy a magas szintű védelem és a környezet minőségének javítása követelményeit környezeti célként tekintsék."[587] Ugyanezt a következtetést, csak még élesebben vonják le mások: „Azt a következtetést lehet levonni, hogy az integráció elve legalábbis alkalmas a bírói felülvizsgálatra, de annak terjedelme esetről-esetre eltérő lesz."[588]

[587] KRÄMER, Ludwig: Giving voice to the environment by challanging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 90. old.

[588] JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2012,

Mire is szolgálhat a környezeti integráció követelménye? Erre jobban, pontosabban tudunk válaszolni, hiszen ennek már negyedszázados múltja van, ellentétben a többi integrációs-típusú követelménnyel.

„A környezeti integráció elvét valójában értelmezhetjük úgy, mint ami az EU jogra és politikákra többféle módon van hatással.
Elsőként említhető a **'jogosító funkció'**, amely kiterjeszti az Unió Szerződések által meghatározott jogi hatáskörét... A környezeti integráció elvének fényében, az Unió hatáskörrel bír arra, hogy a környezet védelmét további jogi eszközökkel biztosítsa, az EU politikák széles körében előmozdítva azt, legyen az mezőgazdaság, közlekedés, energia, fejlesztési segítség, kereskedelem és külkapcsolatok, belső piac és versenypolitika, regionális politika. ...
Az elvnek van egy **'iránymutató funkciója'**... A környezeti integráció elve fontos szerepet töltött be az **elővigyázatosság elvének alkalmazása során**, ami az EU környezetpolitikájának alapelve a közegészségügy védelmére az Artegodan ügyben. **...**
Végezetül, amint joggal elvárhatjuk, a környezeti integráció elve alkalmas arra is, hogy **alapja legyen egy EU intézkedés érvényessége felülvizsgálatának**, olyan politikai területen, amelynek lehet környezeti hatása, amennyiben ez az intézkedés elmulasztja figyelembe venni - vagy azt legalábbis nem teljes mértékben teszi - az EU környezetpolitikai követelményeit. Mindenesetre, várható, hogy az ilyen általános elv bíróság előtti alkalmazása az Unió intézkedéseinek felülvizsgálatára, a jelentős jogalkotási mérlegelésre figyelemmel, nagyon korlátozott lehet."[589]

Az elv **gyakorlati hasznát illetően tehát erős kétségeink lehetnek**: „Ami e rendszerből a Lisszaboni Szerződésben foglalt szép szavak ellenére máig hiányzik, az a nyitottság, az átláthatóság, az egyértelmű érvek, amelyek lehetővé tennék a politika formálói számára egy tisztességes egyensúly megteremtését; másodsorban, természetesen hiányzik egy megbízható módszer, amellyel mérhetők lennének egy adott intézkedés környezeti hatásai, és azok is, amelyeket a társadalom egészére gyakorol. Ez a hiányosság belátható időn belül nem győzhető le: hogyan lehetne mérni a jövő generációkra gyakorolt környezeti hatást?"[590]

Az integráció elve és követelménye ennek megfelelően ugyan jogi követelmény – legalábbis, ami környezetvédelmi integrációt illeti -, tehát egy kedvező ítélkezési gyakorlatot feltételezve széles körben érvényesíthető is, de nagy nehézségekkel kell szembe nézni. Az európai bíróságok eddigi környezetvédelmi affinitását ismerve, erre ugyanakkor mégis látunk némi esélyt[591]. Mindenesetre az integráció megvalósításának

---

26. old.
[589] MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013, 134-136. old.
[590] KRÄMER, Ludwig: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 366. old.
[591] Tehát nem utal teljes kilátástalanságra a következő vélemény: „A környezeti követelmények más politikákba való integrálása az EUMSz 11. cikke szerint jogi követelmény, amely akkor kezd majd valósággá válni, ha az Európai Bíróság egyszer megsemmisít egy uniós rendeletet vagy irányelvet, mert az nem vette figyelembe a 11. cikket. Természetesen nem tudható, hogy a Bíróság valaha hoz-e ilyen ítéletet. Addig a 11. cikk egy szép alapelv marad, amelyet az EU intézményei és igazgatása nem vesz túlságosan komolyan." Ludwig Krämer: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012,

vannak már meglévő, és a legújabb környezetpolitikai tervezetekben is meghivatkozott jogintézményei, tehát nem mondhatjuk, hogy ez az elv eszköztelen lenne."

Az integráció **gyakorlati megvalósításának példáit** találhatjuk meg a hatályos környezetvédelmi szabályozásban – egyrészt a környezetvédelmi törvény[592] 43–44. §-ában, amely a vizsgálati elemzés követelményét vázolja fel, másrészt az un. stratégiai hatásvizsgálat (pontosabban, hivatalos elnevezéssel: környezeti vizsgálat) kapcsán[593]. Mindkettő ugyanazon gondolatkörben mozogva más-más tárgykörre kiterjedően a terv, intézkedés környezetre gyakorolt hatásait hivatott vizsgálni és értékelni, s erre alapozni a majdani döntést. A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítése során kell lefolytatni a vizsgálati elemzéshez vezető eljárást. A vizsgálati elemzést az Országos Környezetvédelmi Tanácshoz kell eljuttatni. A vizsgálati elemzés testvére, a környezeti vizsgálat az EK 2001-ben elfogadott stratégiai hatásvizsgálatról szóló irányelvének következményeként vált a hazai jog részévé, az előzőekben már hazai jog részét alkotó vizsgálati elemzés szabályozására épülve, részben kettéválasztva az addigi szabályozást, részben pedig kiegészítve azt újabb elemekkel.

Az integráció érvényesítésének egy **szervezeti-intézményi példája Országos Környezetvédelmi Tanács** (OKT), amely a Kormány javaslattevő, tanácsadó, véleményező szerve, mégpedig a környezetvédelmi törvény 45. §-a szerint, „a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása érdekében". A tanács legfeljebb 22 tagú testület, mégpedig olyan összetételben, hogy egy tagja kivételével – ez az egy a környezetvédelemért felelős miniszter, aki egyben a tanács társelnöki posztját is betölti – valamennyi tagja a Kormánytól független legyen. A tanács további tagjai egyenlő arányban kerülnek ki a következő csoportok képviselőiből:

- környezetvédelmi céllal alakult bejegyzett társadalmi szervezetek, tehát egyesületek, környezetvédelmi alapítványok vagy szövetségek saját maguk által meghatározott eljárási rendben választott képviselői;
- szakmai és gazdasági érdek-képviseleti szervek ugyancsak saját maguk által meghatározott eljárási rendben választott képviselői; illetve
- a tudományos élet reprezentánsai, akiket a Magyar Tudományos Akadémia elnöke bíz meg e tisztségre.

Amiért az OKT-t kiemeltem, az annak tudható be, hogy szerepének tényleges lehetőségét illetően az Alkotmánybíróság egy friss döntése[594] erre terelte a figyelmet, annak is e Tanács szerepére vonatkozó összesítése, különösen azért, mert a kérdéses ügyben a jogszabály (a telepengedélyezésre vonatkozó jogszabály) megsemmisítésének alapvető indoka az OKT bevonásának hiánya volt, amire nézve az AB kiemelte:
„[13] Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a Korm.r.

368. old.

[592] 1995. évi LIII. törvény

[593] 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet, az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

[594] Az Alkotmánybíróság 44/2012. (XII. 20.) AB határozatában a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességét állapította meg, ezért azt 2013. február 28-i hatállyal megsemmisítette

megalkotásakor hatályos Alkotmány 36. §-a szerint a jogalkotót terhelő egyeztetési kötelezettséggel. ...A 16/1998. (V. 8.) AB határozatában az Alkotmánybíróság »közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást.« (ABH 1998, 140, 145.) ... [20] Az Alkotmánybíróság a jelen esetben – az ABhat.-ban foglaltakkal összhangban – ismételten megállapította, hogy a Kvt. hivatkozott rendelkezései egyértelműen meghatározzák a Kormánynak az érintett szerv – az Országos Környezetvédelmi Tanács – véleményének beszerzésére vonatkozó kötelezettségét. Konkrét törvényi előírás, nevezetesen a Kvt. 44. § (2) bekezdésében foglalt, jól körülhatárolt és félreérthetetlen rendelkezése tartalmazza a **Kormány véleményeztetési kötelezettségét**. A véleményeztetési kötelezettség alá eső jogszabályok körét és az eljárási szabályokat a Kvt. 43. és 44. §-ai világosan rögzítik. Az egyeztetési kötelezettség nem a Kormány eseti döntésén, hanem törvényi előíráson alapul. A Kvt. ezen rendelkezései az Alkotmány és a Jat. fenti általános – minden jogalkotásra kiterjedő – egyeztetési kötelezettségéhez képest a környezetvédelmi jogalkotásra vonatkozó **speciális és erősebb érvényességi követelményt jelentenek**, annál is inkább, mivel az Országos Környezetvédelmi Tanács nem is érdekvédelmi feladatokat ellátó, hanem a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozását biztosítani hivatott társadalmi szervezet [Kvt. 45. § (1) és (2) bekezdés]. Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének kikérése azért is **garanciális jelentőségű** lett volna – mint ahogy ezt korábban az ABhat.-ban az Alkotmánybíróság már megjegyezte (ABH 2000, 202, 208.) –, mert az egészséges környezethez való jog alkotmányos követelménye (Alkotmány 18. §) betartásának megítélése egy ténykérdésre vezethető vissza: vizsgálandó, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje változik-e a jogalkotás következtében. A társadalmi és szakmai szervezeteket, valamint a tudomány képviselőit tömörítő, a környezetvédelemmel kapcsolatos szaktudást megjelenítő Országos Környezetvédelmi Tanács törvényben megállapított **feladata a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása**."

Az integráció elve tehát osztja a **fenntartható fejlődés** sorsát, részben mert annak egyik jellemző útja, sőt, véleményem szerint voltaképpen a jogi követelményeket tekintve annak **tényleges megvalósítója**, más szavakkal, mintegy életszerű változata, hanem abban is, hogy sem pontos tartalmát, sem pontos kereteit nem tudjuk megadni. Akárcsak a fenntarthatóság, az integráció is immár egyre több összefüggésben említhető – amire a Lisszaboni Szerződés a legjobb példa -, tehát egy **kissé elértéktelendik**, hiszen minden egyes újabb összefüggés megosztja a figyelmet. Akárcsak a fenntarthatóság általában, az integráció is nélkülözi a pontos szempontokat, mert tértől, időtől, fejlettségi szinttől, politikai beállítottságtól, stb. függően eltérően tölthetők ki annak keretei. Akárcsak a fenntarthatóság, az integráció is olyan cél, amit **lehetetlen eredményként megjeleníteni**, ezért inkább a **hozzá vezető utat kövezzük ki**, erre nézve fogalmazunk meg akár jogilag is számonkérhető követelményeket (hatásvizsgálatokat, és hasonlókat). Mindez azonban nem jelenti, nem jelenteti, hogy akár egyik, akár másik haszontalan lenne, mert felmutathatunk eredményeket, mert van mihez viszonyítani, mégha kevés konkrétummal is.

Konklúzió

Az értekezés végén összesítem a legfontosabb következtetéseket, véleményeket, amelyek a fenntartható fejlődés és különösen annak jogi következményei összefüggésében számomra kirajzolódtak. Amint a számos forrásból látható, természetesen ettől eltérő konklúziókra is lehet jutni, hogy csak egy példát említsek: az elővigyázatosság, olyannyira a fenntarthatóságra jellemző elvénél is megjelenik az erőteljes, szinte minden magatartásra irányadó elővigyázatosság gondolata, illetve a másik véglet szerint, a gyenge elővigyázatosságot véve kiindulási alapként, az egyes, kiemelt veszélyt jelentő anyagokra vagy tevékenységekre irányadó elővigyázatosság. Ez nagyjából leképezi az erős vagy gyenge fenntarthatósággal kapcsolatos variációkat is, egy konkrét részterületen.

A bevezető gondolatok első bekezdésében már megjelent a **fenntartható fejlődés** klasszikusnak mondható három lábára/oszlopára/körére – kinek mi tetszik jobban, illetve melyik ábrát ismeri és szereti jobban – utalás, és ezt az értekezésben, az EU fenntarthatósághoz kapcsolódó politikái között végül, némileg kényszerűségből, meg is jelenítettem, három ábrában, amelyek közül az első kettő a 'gyenge' és az 'erős' fenntarthatósággal azonos, a harmadik teljesen új, és a 'zöld gazdaság' okán megpróbálja áthidalni a kétféle szélsőséget, véleményem szerint kevés sikerrel. Nem kívántam eleve a **fenntarthatóság** lehetőségeit ábrázolni, de a 2012 novemberében megjelent 'zöld gazdaság' ábra végül erre ösztökélt, noha e tekintetben akkor is igyekeztem önkorlátozó lenni. Amikor összegezni szeretném a mondandót, mindenképpen azt kell elsőként tisztázni, mennyire lehet érdemben megfogalmazni, vagy legalábbis megközelíteni a fenntartható fejlődés és/vagy fenntarthatóság gondolatát. Minden, ami jogi következmény, csak ezt követően kerülhet sorra.

Az értekezésben több alkalommal utaltam arra, hogy **a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés két fogalma értelemszerűen együtt kezelendő**, és talán abban különböztethető meg, hogy az első némileg jobban, közvetlenebbül utal az ökológiai alapokra, míg a fenntartható fejlődés hajlamossá tesz az érdeklődés megosztására – olyan szempontok beemelésével, mint a szegénység elleni fellépés. Nyilván sokan nem értenének egyet ezzel a leegyszerűsítő megoldással. Mindez a **fenntartható fejlődés fogalma kialakulási körülményeire** vezethető vissza, amikor szerintem azt kellett bizonyítani, hogy a Római Klub jelentései, közöttük Meadows munkája a növekedés határairól[595] és a többiek, amelyek hasonlóan hajlamosak 'pesszimista' – vagy reális? - képet festeni a várható jövőről, ezért szükségképpen a növekedés korlátozása felé veszik az irányt, tehát a következtetések másként is értelmezhetők, nem akadályozva meg a gazdaság növekedését, hanem egy minőséginek mondott változás felé vezetve azt, a

[595] A növekedés határai (The Limits to Growth), Meadows, 1972, Római Klub I. jelentése, Világ3 modell. A Római Klub jelentéseire nézve számos összefoglalás készült, a Római Kluban saját honlapja is van - http://www.clubofrome.org/ -, illetve belőle több szervezet is kinőtt, mint a Balaton Csoport: http://www.balatongroup.org/. Minderre nézve negyedszázados összesítést találhatunk a Szerző által szerkesztett munkában, a Gondolat Kiadó Pro és Kontra sorozatának 'Korlázotott fejlődés?' c. kötetében, Bp. Gondolat Kiadó, 1987.

fejlődés fogalma felé, amíg a növekedés mennyiségi orientáltságú. Gondolni kell a fejlődő országokra is, teret, jövőt kell hagyni nekik, tehát létezik olyan irány, amely nem vezet kudarcba, nem vezet válságba, hanem ’fenntartható’ Ezzel sokan meg is nyugodtak, hiszen ugyanúgy sokan ma is azzal nyugtatják magukat, hogy a klímaváltozásban az ember hatása elenyésző, egy természetesen ciklikus folyamat melegedő fázisában vagyunk. Vagyis, nem kell semmilyen komoly lépést tenni, nincs rá szükség. Ha tehát van fenntartható fejlődés, az egyenlő lehet a jelenlegi trendek kisebb kiigazításával, és így mindenki megkapja, amire vár. A fenntartható fejlődés fogalmát ezért mások nem tartják már járható útnak, figyelemmel pl. a Föld eltartóképességének korlátosságára.

A **fenntarthatóság egész problematikájának alapkérdése**, mennyire fogadjuk el annak ökológiai, a természeti környezetre épülő mivoltát, annak ökoszférába ágyazottságát. Számomra ez nem kérdéses, ezért **a kiindulás inkább az ’erős’ fenntarthatóságon alapul**, amely prioritást biztosít a három elemből a környezetinek. Nem tartom elfogadhatónak a gyenge fenntarthatóság gondolatát, mert egyebek között azt feltételezi, mintha lenne társadalomtól és ökológiai alaptól független gazdaság. Ez távolról sem jelent kizárólagosságot, mert nincs olyan eszköz, ami pillanatnyilag ezt megfelelően biztosítaná – még a gazdaság teljesítményének mérésére szolgáló megoldások is, különösen a GDP, eleve rossz következtetéseket alapoznak meg, nem értékelvén a környezet hatásokat megfelelően. És az is valószínűsíthető, hogy a kétféle fenntarthatósági szélsőség inkább csak jelzés, közöttük vannak további átmenetek, de nem mindegy, milyen megközelítéssel. Az elvi alapok meghatározóak lehetnek, így nem csoda, ha a gazdasági válság jelenségei következtében ismét **fogalmi átrendeződést tapasztalhatunk**, az EU is már ’fenntartható növekedést’ emleget, ami látszólag csekély, szóhasználati, eltérés, de jelentheti akár azt is, hogy az egész eddigi fenntartható fejlődési történet relatívvá válik.

Mindenesetre **ez az értekezés nem dönthet ezekben a kérdésekben**, nem is kíván dönteni, nem lévén a jogász szférája, de a továbbiak megalapozás okán nem is lehet egyszerűen adottként kezelni fogalmakat, ha azok nem igazán egyértelműek, ha jelentős felfogásbeli különbséget tapasztalhatunk. Az EU szabályok között jogi fogalomként is megjelenő fenntartható fejlődés[596] egyes elemei, az értekezésben elmondottak alapján amúgy is kisebb pontosításra várnak. Egy példát kiemelve: nem véletlenül írtam többször ’jól-létet’ ’jólét’ helyett, ha ugyanis az életszínvonal és a jólét a hagyományosnak mondott összefüggésben jelenik meg, akkor mindenki számára ez az anyagi jóléttel lesz azonosítható, és hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról. hogy vannak nem anyagi természetű összetevők is – olyan értékek, mint a boldogság, szeretet, béke. Az EU hetedik környezeti akcióprogramjához csatolt és az adott fejezetben meg is jelenített vázlat, amely a ’zöld gazdaság’ helyét kívánja megjelölni, miközben azt a furcsa érzést kelti, mintha a fenntartható fejlődés fogalma és szférája átrendeződne, jól illusztrálja azt a szeletet – félkört -, ami a társadalommal kapcsolatban a gazdaságon kívül marad. És a ’jól-lét’ kérdése csak egyike a lehetséges tisztázandó kérdéseknek.

Az értekezésben az egyszerűség kedvéért **használtam egy ’képletet’**, ami legalább

[596] „adott népesség életszínvonalának és jólétének javítása az ökoszisztéma kapacitásának határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat és a biológiai sokféleséget a ma és a jövő generációi számára”

annyira általános és legalább annyiféleképpen magyarázható, mint más megközelítések:

> Fenntartható fejlődés = (nemzedékek közötti méltányosság + nemzedéken belüli méltányosság) x integráció

A képleten belül a legegyszerűbben azt mondhatjuk – valóban leegyszerűsítéssel -, hogy **a nemzedéken belüli méltányosság a fejlődési oldal**, a gazdasági elem megtestesítője – hiszen ez jelenti azt, hogy szűnjenek meg a különbségek szegény és gazdag között -, **a jövő generációk inkább a környezeti, ökológiai szempont**, széles értelemben, mindenféle erőforrást értve ez alatt, amelyet a károsítás/szennyez az ember által vezérelt gazdaság. Amíg a nemzedéken belüli méltányosság kézzelfoghatóbb lehet, hiszen látom, mit szeretnék elérni – ennek és ennek az országnak az életszínvonalát -, addig a generációk közötti méltányosság már sokkal bizonytalanabb, mert nem ismerjük kiindulási feltételeit, mert változnak a súlypontok, mert a jelen generációk oly mértékben nyomják rá bélyegüket a következők igényeire, amit ma nem is sejthetünk. Számos kérdés várna tisztázásra, és ezek között a legizgalmasabb, hogy **mi az az 'igény' vagy 'szükséglet' ami jogosnak tekinthető**, és amiért küzdeni kell. Senki nem fog erre mindenki számára elfogadható választ adni, itt nem is kíséreltem meg, hiszen nem jogi feladat.

És előbb-utóbb következik a kérdés, Meadows módra: valóban oximoron a 'fenntartható fejlődés' fogalma, akkor, ha eljutottunk abba az állapotba, amikor a rendelkezésre álló erőforrások már ma sem elegendőek? Ez esetben mit is szeretnénk 'fenntartani' – a már fenntarthatatlant? A felvetés teljesen reális, mégis úgy vélem, tartsuk meg a fenntartható fejlődés fogalmát, mert ezt már valamennyire megszokta a politika és a közvélemény, túl nagy sokkot jelentene (íme a reziliencia magja!), ha egyszerűen kijelentenénk, hogy amit hangoztattunk és kissé elcsépeltünk, az amúgy nem is létezik. Tehát nem elvi, hanem gyakorlatias szempontból, **alkalmazzuk a fenntartható fejlődés fogalmát, legfeljebb átalakított tartalommal és eszközrendszerrel.**

Mindebből levonható az a következtetés, hogy egy ilyen határozatlan, bizonytalan fogalomból nem lehet egyértelmű jogszabályi következményeket levonni, új jogrendszert kialakítani, jogintézményeket levezetni, joggyakorlatot táplálni. Amit megtehetünk, az annak hangsúlyozása, hogy még létezik valamiféle fenntartható fejlődés, amelyik az ökológiai fenntarthatóságra építkezik, és **szoros kapcsolatot tart fenn a környezetjoggal**. Utaltam rá, hogy íme, nyilatkozatban is, EU rendeletben is megkaptuk a fenntartható fejlődés három alapját: népesség életszínvonal és jóléte (mint a gazdasági elem), a ma és a jövő generációk számára (társadalmi elem, a generációk közötti méltányosság mindkét értelemben), mindez a környezet lehetőségeinek keretein belül. Nem is remélhettünk egy jogszabályi megjelenítéstől ennél többet, nem is érdemes tovább lépni a pontosítás felé. **A fenntarthatóság konkrét jogi fogalmát nem érdemes tovább keresni**. Mindenesetre már most el kell raktározni egy újnak tűnő, de valójában csak most felbukkanó fogalmat – a fenntartható fejlődéshez hasonlóan ez is létezett mindig, csak nem beszéltünk róla, mert nem volt rá szükség -, a **rezilienciát, rugalmasságot, alkalmazkodást, az adaptivitás kapacitását**.

Óhatatlanul adódik tehát a kérdés, hogy a fenntarthatóság lefordítható-e a jog nyelvére, és ha igen, mit is tartalmaz? E tekintetben nem elégszem meg azzal, hogy lám, van erre nemzetközi egyezmény vagy EU rendelet, tehát a válasz: igen. A kérdés nem csak az, mit tartalmaz egy esetleges fogalom, hanem érdemben az, **van-e ennek olyan jogi**

relevanciája, amelyet számon lehet kérni? Erre egyféle közvetlen választ ismét az EU szabályozásban találhatunk, a fenntarthatósági kritériumokat az un. RED irányelvben, de ezek nem az általánosság igényével kerültek megfogalmazásra, senki sem gondol rájuk ily módon.

Az értekezésben kitérek több kísérletre, amelyben egyes szerzők, de jobbára szakértői csoportok **értelmezték a fenntartható fejlődés jogát**, keresték annak összetevőit. Magam is velük jártam ezt az utat, eljutva egyes következtetésekre. Ezek az értelmezések különböző módon részletesek. Az ENSZ 1995-ös szakértői jelentésében egyenesen a bőség zavarával küzdhetünk, hiszen az ott megjelenő, és valóban a fenntartható fejlődés jogára vonatkozóan akkor és most létező legtágabb rendszerben megjelenített számos elvet és intézményt magam már eleve **négy csoportba soroltam**, megkülönböztetve

- olyan elemeket, amelyek valóban erőteljesebb, közvetlen összefüggést mutatnak a fenntartható fejlődés sajátosságaival, ezen belül is még jobban a környezetvédelmi kérdésekkel (az elővigyázatosságtól az integráción és a kétféle méltányosságon túl a társadalmi részvételig, stb.);
- olyan elemeket, amelyekre elmondható, hogy legalábbis közvetett módon összekapcsolhatók a fenntarthatósággal, mégha annál általánosabb megközelítést is jelentenek (a fejlődéshez való jog, a természeti erőforrások feletti szuverenitás és az ahhoz kapcsolódó kérdések, a közös, de megkülönböztetett felelősség, stb.
- olyan intézményeket, amelyek vizsgálódásunk szempontjából elég kevéssé mutatnak ki bármilyen sajátosságot (együttműködés, vitarendezés békés útjai)
- és a szegénység felszámolását külön tárgyalom, bár a nemzedéken belül méltányossághoz is tartozhat.

Az ENSZ anyag tehát messze a legrészletezőbb, ebből következően a legkevésbé konkrét, míg mások, mint az ILA vagy az IUCN összegzések már sokkal realistábbak, míg az EK Bizottság által megbízott szerző kissé túlzottan is eklektikus számomra, mert nem azonos szinten álló elemeket vegyít és némi érzelmi alapot sem felejt hozzátenni. Az **ILA anyagát tekintettem a sok közül a leginkább időtállónak**, amit bizonyított az is, hogy 2012-ben érdemben megerősítették.

A jogi vonatkozások sokasodása terén arra jutottam, hogy egyre világosabban érzékelhető, hogy **a fenntartható fejlődés jogához kapcsolható kört** az elővigyázatosság, a – kétféle - méltányosság (generációs jogok), a társadalmi részvétel, és ezekhez szorosan kapcsolódóan az emberi jogok, valamint az integráció elve alapvetően meghatározza, valamint ezt kiegészíthetik a kifejezetten nemzetközi jogi alapelvek (közös, de megkülönböztetett felelősség, stb.), megfejelve a jó kormányzással általában, amire mindenütt szükség lenne, tehát nem sajátosság. Mindezek a környezetjog alapján is megközelíthetők, ami nem csoda, hiszen ha a fenntartható fejlődés alapja ökológiai kell legyen, akkor az erre irányuló **környezetjogi szabályozás jelenti azt a hozzáadott értéket**, amely megkülönbözteti egy mindennapos gazdasági szabályozótól.

Elfogadtam Bosselman véleményét[597], ami arra vezet, hogy akkor is van értelme közelebb kerülni a fenntarthatóság jogának megértéséhez, ha nem számíthatunk sok eredményre: „**A fenntarthatóság elve léte önmagában két fontos következménnyel jár**. Először is, a fenntartható fejlődésnek értelme és iránya alakult ki. … A második következmény, hogy a meglévő szerződéseket, jogszabályokat és jogi elveket a fenntarthatóság fényében kell értelmezni."

A fenntartható fejlődés kapcsán többször is felmerül **a reziliencia**, amely eredetileg ökológiai fogalom – az EU hetedik akcióprogram tervezetéhez készült háttéranyag most is ott alkalmazza csak -, de egyre inkább szükségessé válik ennek tapasztalatait, következményeit szélesíteni. A rezilienciát a jogrendszer és a társadalom esetében is úgy értelmezzük, mint az ökológiában, tehát **azon képességként, ami igazodik a változó körülményekhez és a váratlant kezelni próbálja**. Tehát az adaptálódás képessége, a megfelelő rugalmasság készsége. A társadalomtudományban ezzel együtt, ezt kiegészítve a társadalmi-ökológiai rendszerek vagy a policentrikusság fogalmai is érvényesülnek, tehát mindaz, amit a környezettől a szerveződés kapcsán tanulhattunk, és amit sajnos, jellemző módon nem alkalmazunk megfelelően.

Elmondtam az adott fejezetben, hogy a reziliencia lényege válsághelyzetekhez való adaptáció, illetve a **rugalmas reakció képessége,** amely számos elemet foglal magába, a rendszerszemlélet, az elővigyázatosság, a kockázatmanagement, az alkalmazkodás, a rugalmasság, az együttműködés, a társadalom bevonása, a szubszidiaritás, az integráció, a komplex eszközrendszer, és adaptivitás, adaptivitás, adaptivitás ..., illetve új fogalmakat, új elemeket, mint a policentrikusság, ami ebben az összefüggésben változatosságot is jelent. Arra a következtetésre jutottam, hogy **a reziliencia számomra a fenntarthatóság egy megnyilvánulási, megvalósulási formája, eszköze**. Tehát a kérdés nem az, hogy a fenntartható fejlődés vagy a reziliencia között válasszunk, hanem az, hogy a fenntartható fejlődést és a rezilienciát együtt értelmezzük. Az első adná a célt, a másik a módszert, eszközt, mégpedig minél többféle eszközt, lévén hogy a komplex adaptív rendszer kialakítása **komplex intézményrendszert is jelent**.

Nem ismétlem meg azt a csoportosítást, amit nyilván tovább lehetne bővíteni, ami a reziliencia vagy mellette a policentrikusság gondolati tartalmának megfelel, de arra kellett következtetnem, hogy az értekezés további részében elsősorban **olyan elveket és intézményeket vizsgálok részletesebben, amelyek a fenntartható fejlődés joga iránti elvárásnak és egyben a reziliencia módszerének is megvalósítói.** Ezek tehát ismét az integráció, a szubszidiaritás, az elővigyázatosság, az együttműködés, a tervszerűség, az emberi jogok (amelyek a fenntartható fejlődés összefüggésében a generációk közötti és generáción belüli méltányosságra adott válaszként is felfoghatók) és ezekhez kapcsolódóan a társadalmi részvétel.

Mielőtt pedig tovább lépnék a jogi szempontú értelmezés és értékelés terén, ki kell térni egy alapvetőnek számító feltételre, az **etikai háttérre** is, mert ez segít ahhoz, hogy a jogi eszközök olyan tartalommal legyenek megtöltve, amelyek eltérnek a hagyományos haszonelvű megközelítésektől, pl. a gazdasági érdekek túlsúlyától, a piac szerepének túlzott hangoztatásától. Mindezt abban a meggyőződésben, hogy akár a piac, akár a

[597] BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transforming Law and Governance), Ashgate, 2008, 41. old

fenntartható fejlődés, akár a környezetvédelem jogban is megjeleníthető törvényszerűségei, eszközei emberi kéz – illetve emberi értelem – művei, de ez az **emberi beavatkozás egyre jobban igényli az önkorlátozást**. Akár a közjó, akár a teremtésvédelem, akár az emberi jogok, akár az elővigyázatosság kérdését próbáljuk értelmezni, beleütközünk az etikai alapokba, amelyeken nem lehet úgy túllépni, hogy ezzel ne sérüljön a rendszer integritása. A szegénység elleni fellépés szolidaritás nélkül nem lehetséges, a jövő generációk felé való nyitás önmegtartóztatás nélkül nem működik, az együttműködés a másik fél tisztelete nélkül nem megvalósítható, a béke és a fenntartható fejlődés összefüggenek – és mindenre lehet és kell is hasonló kapcsolatot teremteni. Az elővigyázatosság a felelősség etikai kifejeződésének egyik érvényesülési lehetősége, a szubszidiaritás az állam önkorlátozása és a politikai tisztesség mércéje is. Az integráció arra utal, hogy elfogadjuk, hogy amint magunk is egy nagyobb egység részei vagyunk, úgy a problémáink is azok, az emberi jogok pedig minden etikai megközelítés egyfajta közösségét feltételezik. Minderre ugyan a katolikus egyház dokumentumait használtam példának, de ezek ebben az esetben bármely más kortárs etikai felfogásra is jellemzőek lennének. Legtöbb szerző, aki a fenntartható fejlődésről ír, eljut **az értékek válságáig**, az ember hibás döntéseiig, és tisztán látja, hogy **a gondok és bajok forrása nem a rosszul működő környezet, hanem az emberi magatartás**, amely a társadalmat és gazdaságot működteti.

Az értekezés következő fejezetét a jelenlegi helyén is lehet beilleszteni és eggyel arrébb is lehetett volna helyezni, hiszen átmenet az elvek és intézményi alapok, és a jogi válaszok, jogintézmények között – ez **az európai integráció válasza a fenntartható fejlődés kérdésére**. Tekintettel arra, hogy az európai integráció részben 'kicsiben' leképezi a nemzetközi együttműködést - márpedig a fenntartható fejlődés jelen formájában abból ered -, mégis jelen helyén tárgyaltam. Ez azzal a különbséggel történik, hogy némileg egyszerűbb a helyzet, kisebb a közösség és nem is divergál annyira, mint a nemzetközi együttműködés pl. a szegénység elleni fellépésnek EU szinten merőben más szerepe van, inkább irányul kifelé, a fejlődő országok támogatása felé, mint befelé. Ugyancsak merőben eltérő helyzetet eredményez az EU intézményrendszerének léte és döntési kompetenciája, amely mögött még a jogi kényszer lehetősége is megjelenik, még arra is rendszeresen és nem esetileg van mód, hogy az államok felett egy független bírói fórum mondjon ítéletet. A fenntartható fejlődés – vagy újabban 'növekedés' – politikája jól nyomon követhető, és nem titkoltan a környezetvédelemhez áll legközelebb. Megjelenik emellett a fenntartható fejlődés cél- és eszközrendszere a jogi szabályozásban, az egyedi döntéshozatalban egyaránt.

A fenntartható fejlődés hármassága természetesen EU szinten is érzékelhető, bár továbbra is a **gazdasági szerep marad a legfontosabb EU szerep**, de az egyensúlyosság iránti törekvés egyértelmű. Ami az **elsődleges jognál** fontos elem, hogy a szerződéses változások nyomán Lisszabonban egyebek között egyre alaposabb és terjedelmesebb lesz a fenntarthatóságra való utalás, emellett a béke, biztonság, szolidaritás, emberi jogok, szegénység, stb. együtt jelennek meg, egy rendszert alkotnak a fenntarthatósággal, a szélesebb horizontú megközelítés jegyében. Az EU szerepére pedig immár az kell, hogy jellemző legyen a nemzetközi együttműködésben, hogy a fenntarthatóságot szolgálja, különösen a fejlődő országok irányában. A **fenntartható növekedés** sokban hasonlít a fejlődésre, mégsem azonos azzal, ugyan benne van a fenntartható gazdaság, de mintha az nem az egész lenne, hanem a rész. Így a stratégiák,

politikák iránya is megváltozott a legutóbbi időkben ez **az irány ma nem látszik egyértelműen pozitívnak**.

Egyre világosabban érzékelhető, hogy **a fenntartható fejlődés részben alapelv, részben cél**, amelyet maga a Szerződés nem törekszik meghatározni, de ami azt jelenti, hogy van benne számonkérhető elem, ha nem elsősorban politikai formában is. A megfogalmazás **nélkülözi mind a jogi tisztázottságot, mind pedig a tényleges jogi kötelezettség érzetét** - törekedni kell erre, általános iránymutatásként szolgál, de ez semmilyen módon nem számonkérhető, mint jogi követelmény. A fenntarthatóság elsődleges jogi és stratégiákban megjelenő elemei **nem teszik tehát lehetővé, hogy annak jogi jelentéstartalmáról beszéljünk**. A fenntarthatóság elemei között talán legjobban az **integrációt lehet gyakorlati követelményként megközelíteni**, amire külön fejezetben ki is térünk

A **másodlagos jogban** általában a fenntarthatóság közvetlenül megfogható fogalomként nem található, sokkal inkább, mint közismert hivatkozás, alapelv, noha ennek ellent mondani látszik, hogy már 2000-ben rendeleti szinten megjelenő fogalom volt a fenntartható fejlődés, noha aligha megfogható módon. Ugyanakkor 2009-ben találkozunk az első olyan másodlagos jogi szabállyal, amelyik már megpróbálja a fenntarthatóságot végrehajthatóvá tenni, mégpedig a megújuló energiák és azon belül is a bioüzemanyagok kapcsán, **fenntarthatósági kritériumokat** vezetve be, tehát legalább valahol utalva arra, hogy szükséges a viszonyítási alap. A fenntarthatóság a joggyakorlatban, az EU bíróságok ítélkezési gyakorlatában is megjelenik, tehát igyekszik jogi követelménnyé válni, bár a tartalmi meghatározottság következetesen hiányzik. Talán a legfontosabb következtetés volt, hogy a gyakorlat megerősítette a környezetvédelem prioritását.

Az európai integráció sajátosan kettős szerepű fejezete – alapozás és megjelenítés – után fontosnak tartottam, hogy **a jogirodalom, a jogtudomány vonatkozó nézeteit** is áttekintsem, amelyek közül persze nem egy már az előző fejezetekben is helyet kapott, tehát nem koncentrálom a jogtudományi nézeteket ezen adott fejezetre. Az mindenesetre várható volt, hogy a fenntartható fejlődés kihívására adott jogi válaszok rendkívül sokrétűek lehetnek, attól is függően, vajon milyen tartalmat adunk a fenntarthatóságnak és/vagy fenntartható fejlődésnek, hogy általános jogi vonatkozásait, nemzetközi vonatkozásait, környezeti vagy éppen fejlődési vonulatait emeljük-e ki, elfogadjuk-e pl. a szegénység felszámolásához kapcsolódó érveket, avagy elfogadjuk azt a nézetet, amely ezeket elkülöníteni szeretné. Az is várható következtetés volt, hogy a **jog önmagában tehát nem feltétlenül alkalmas eszköz a fenntarthatóság kezelésére**, lévén a szabályozandó, ellenőrizendő terület részben kevéssé egységes, részben pedig annak betudhatóan, hogy a jog módszerei nem igazán felelnek meg a mozgó célok, rugalmas területek kezelésére (utaltam itt a jogbiztonság kérdésére, a mérlegelési lehetőségek korlátaira, a fogalmi pontatlanság által előidézhető bonyodalmakra, hogy csak néhány gyakorlati példát említsek, amelyek ellenhatást jelentenek).

Előre látható volt, hogy **a fenntarthatóság jogát legegyszerűbben a környezetjoggal lehet összekapcsolni, sőt kell is összekapcsolni**, aminek rendszere ugyancsak alakulóban van, de legalább évtizedek óta formálódik. Erre azért is szükség van, mert nem tudjuk jogi szempontból meghatározni a fenntartható fejlődés jogi tartalmát, de arra

kellett jutnom, hogy nem is szükséges feltétlenül meghatározni egy fogalom tartalmát, elegendő, ha van elhatározás és ennek megfelelő jogi követelmény is rendelkezésre áll a változó fogalom adott helyzetre irányadó alkalmazásának kötelezettségére. Azt kellett mondjam, hogy a fenntarthatóság és/vagy fenntartható fejlődés olyan szlogen, amit gyakran használnak, tényleges tartalom nélkül, tudván, hogy reálisan nem számonkérhető, nincs konzisztens rendszere. A reziliencia pedig mindehhez hangsúlybeli kiemelésekkel járul hozzá.

Az értekezésben arra a következtetésre jutottam, hogy ha mindezekből a jogintézményekből, jogi eszközből, alapelvi követelményből válogatni és rendszerezni próbálunk, a legkonzekvensebbnek az tűnik, ha **azokat az elemeket emeljük ki a hivatkozott variációkból, amelyek a fenntarthatóság** (és/vagy fenntartható fejlődés) – illetve ehhez szorosan kötődően az azt megvalósítani próbáló, azt segítő reziliencia – **számára közvetlenül értelmezhetők**, mint arra már fentebb utaltam. A legminimalistább fenntartható fejlődésre irányuló rendszerben is megtalálhatók, tehát véleményem szerint **annak a legbensőbb lényeghez tartozhatnak a következők**:

- a jövő generációk védelme, és ennek egyszerűbb, közvetlenebb megközelítéseként a környezethez való jog,
- a társadalmi részvétel,
- az együttműködés, a kooperatív eszközök,
- az integráció,
- az elővigyázatosság, és
- a szubszidiaritás, mint a reziliens megoldások számára különösen fontos előfeltétel.

Amint azt előre jeleztem, **összesen négy kérdésre koncentrálok a lehetőségek közül**, melyek közül **az első** a jövő generációk jogának is egyszerűsített, közvetlenebb megközelítése, de egyben a fenntarthatóság egyik alapvető elemének elvi leképeződése, **a környezethez való jog**. Ennek sorsa sem egyszerű, alapvető emberi jogi dokumentumban a mai napig nem jelenik meg, holott gyakran szerepeltetnék a különböző szakértői csoportok. Sajnálatos módon ez a jog, mint a harmadik generációs – sőt utalunk olyan nézetre is, amely a kötelezettségek kidomborítása okán már negyedik generációsnak látja – emberi jogok egésze, **sok ponton ütközik a hagyományos emberi jogi gondolkodással és a kötelezettségek hangsúlyozása csak az egyik**. Ide sorolható a kollektív jogként való megjelenés, a jövő generációkra utalás általában, a közös cselekvés, a szolidaritás erősebb érvényesülése, e terület dinamikus felfogása és a statikusabb hagyományos ember jogi felfogás különbsége.

Ugyanakkor a környezethez való jogot **nem lehet egyszerűen átlépni** és erre legjobb példa az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata, amely ugyan korlátok között, de mégis teret enged a környezethez való jognak, amit azonban nem követ az európai konvenció módosítása. Az EU Alapjogi Charta sem igazán mondja ki a környezethez való jogot, de jó példája annak, hogy talán **nem is feltétlenül a jog tartalmi, hanem eljárási megvalósulása**, tehát az érvényesüléséhez kapcsolódó elemek révén tehető élővé – mint pl. a társadalmi részvétel vagy az állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezése.

A **környezethez való jog hazai története egyszerűbb**, hiszen megjelenik előbb törvényi, majd alkotmányos szinten, sőt az Alkotmánybíróság számos ítéletében

értelmezi is. A kiindulás ugyancsak inkább eljárási, vagy inkább a kötelezetti oldal és nem a tartalom pontosítása, de ezen belül számos lényegi kérdést tisztázhatunk, az alapjogi jellegtől, az alanyok körének szükségképpeni kitágításán át a visszalépés tilalmának megfogalmazásáig vagy a megelőzés elsőbbségének kifejezett kimondásáig. Az Alaptörvény is követi ezt az utat, amihez több más olyan elem is csatlakozik, amely a fenntarthatóság számára külön is kiemelendő.

Annak ellenére, hogy a környezethez való jog tartalmának meghatározásától ódzkodnak az értelmezések, és **jobbára az eljárási természetű garanciák megteremtésében látják a megfelelő irányt**, érdemes elgondolkodni azon, mi is sorolható a környezethez való jog körébe, akár mint tartalom, akár mint összetevő. Már az AB határozatokból is érzékelhető, hogy **széles értelmet kell e jognak tulajdonítani**, annál mindenesetre sokkal szélesebbet, mintsem hogy e jogot azonosítsuk az emberi egészség szűk értelmezésével. Az is világos, hogy a kötelezettségek, **az ember felelősségének hangoztatása is megkülönböztető sajátosság.** A környezethez való jog kötelezetti oldala széleskörű, mindenkire vonatkozik. És miközben nincs konkrét tartalom, egyre szélesebb kapcsolódási körre gondolhatunk, akár a migráció akár a háborús konfliktusok területére. A környezethez való jog **mára nélkülözhetetlen tartalmi elemeit vagy összetevőit a következőkben látom** és magyarázom az adott fejezetben:

- az egészséges környezethez való jog,
- a biztonságos környezethez való jog,
- a zavartalan környezethez való jog,
- az esztétikus környezethez való jog és
- a környezet egészsége.

Az emberi jogok, de különösen ennek méltányossági alapja átvezet a szubszidiaritás irányába, amelynek kiindulási pontja, hogy mit hagyunk meg a közösségek számára – és a környezethez való jog kollektív jog. A **szubszidiaritás elve** a több szintű kormányzás fogalmaira utal és a szabályozási hatáskörökre, és legismertebb megfogalmazása a kisegítésből indul ki, és **forrás az ember méltósága**, ami ismét összeköti az emberi jogokkal. Ugyanakkor a szubszidiaritásnak van célja, létjogosultsága, és ez a döntéshozatal és cselekvés hatékonyságához kapcsolódik. Felismerhető benne a népszuverenitás, a közösségi autonómia is.

Az ökológiai gondolkodás példája kapcsán utalhatunk az államok saját természeti **erőforrásai feletti szuverenitás** kérdésére, amely azonban együtt jár azzal a kötelezettséggel, hogy ne okozzunk kárt más államoknak. Az erőforrások feletti szuverenitás azt mondatná tehát, hogy jogom van, a más állam károsításának tilalma pedig, hogy kötelezettségem. Mindezt ki lehet egészíteni olyan fenntartható fejlődési gondolatokkal, mint az emberiség közös öröksége – amely eleve azt jelenti, hogy mégsem kerülhet minden valamely nemzeti szuverenitás körébe – vagy ezen is túlmenően az emberiséget közös foglalkoztató kérdések, amelyek koncepciója messze el is tér az erőforrások feletti szuverenitástól, és akkor a szubszidiaritásnak csupán egy nemzetközi szint - egyes államok szintje vetületét érintettem.

Ha pedig a szubszidiaritást az **államszervezés elveként nézzük, akkor ismét a többszintű kormányzáshoz juthatunk.** Mindez még a reziliens megoldások számára is kezelhető.

Természetesen a legtöbbet **az európai integráció szubszidiaritási elvével** foglalkoznak, amely első megközelítésében a Közösség és a tagállamok közötti feladatmegosztás hatékonysági és célszerűségi elve volt. Célja, hogy lehetőség szerint korlátozza az Unió centralizáló törekvéseit, minél több hatalmat visszahagyva a tagállamoknak, valójában védelmezze a tagállamok szuverenitásának fennmaradó részét, tehát nem kifejezetten hatásköri szabály, mégha kapcsolódik is a megosztott felelősséghez.

Az értekezésben áttekintettük az elsődleges jog alakulását, illetve az elv érvényesülésének útját a joggyakorlatban. Úgy tűnik e tekintetben, mintha **a szubszidiaritás környezetvédelmi megjelenése** éppen a közösségi cselekvési szint igazolását szolgálta volna és szolgálná, éppen ezért kiemelkedő fontosságú az itteni jól megalapozott értelmezés. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy **a szubszidiaritás és az arányosság elve együtt irányadó**, és mindkettő igényli a sajátos indokolást, amire több példát is felhoztam a másodlagos jogból. Figyelmet érdemel az is, hogy az Alapjogi Charta kifejezetten kiemeli a szubszidiaritás elvét az emberi jogok biztosításában.

A **szubszidiaritás és a fenntartható fejlődés összekapcsolásának** számos vetületet azonosítottam, amelyek jól példázzák a reziliens, adaptív gondolkodás iránti igényt is, mint pl. az erőforrások feletti szuverenitást, összekapcsolva az ezek felhasználásával kapcsolatos felelősséggel, vagy másik szinten a társadalmi részvételt, amelynek minden összetevője arra mutat, hogy a döntésekbe be kell vonni az állami szerveken kívül a társadalmat, a társadalmi szerveket is, illetve ugyanezek jogosultak az ellenőrzés, számonkérés, jogorvoslat eszközeinek igénybevételére, stb. – hogy két, látszólag ellentétes példát emeljek ki.

A fenntartható fejlődés jellemzőjének tekintett **elővigyázatosság elve** néhány évtizedes múltra tekint vissza, az emberi magatartásokkal kapcsolatos erkölcsi felelősség megnyilvánulásaként. Az elővigyázatosság elve beavatkozást megalapozó a következmények bizonyítandóságának szintjét szállítja le, megelégedve a tudományos bizonytalansággal, ami azonban nem azonosítható a megalapozatlansággal. Az elv nemzetközi megjelenésének rövid áttekintése után kétségkívül a Riói Nyilatkozat megfogalmazása alapján kell tisztázni **a részkérdéseket, amelyek között külön értelmeztem** az értekezésben a következőket:

- a környezet védelme, ami kiindulásként még elegendő volt, de hamarosan sokkal szélesebb körben értelmezték
- a súlyos vagy visszafordíthatatlan károsodás, amelyek fogalmai önmagukban is bizonytalanok
- a tudományos bizonyosság kérdése, amelynek határait kell tisztázni, az elővigyázatossági kockázatok kiterjesztésével, illetve
- a szükséges lépések és azok minősége, amelyekkel szemben elsődleges kívánalom, hogy arányosak legyenek és semmiképpen sem lehetnek diszkriminatívak,

illetve azt a kérdést, amelyik ugyan nincs a riói fogalomban, de óhatatlanul felmerül, és ez

- a bizonyítási teher alakulása. A bizonyítási teher nem fordul meg teljesen, hanem megoszlik, mégpedig érzékelhetően a kötelezetti oldal terhét növelve meg.

Az elv legjobban az EU szabályozásában és joggyakorlatában értelmezhető,

amelyen belül az un. Artegodan eset szerint „az elővigyázatosság elvét úgy határozhatjuk meg, mint a közösségi jog általános elvét, amely azt követeli meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy megelőzzék az emberi egészséget, a biztonságot és a környezetet érő lehetséges kockázatokat, oly módon, hogy elsőbbséget adnak ezen érdekek védelmének a gazdasági érdekekkel szemben." Tehát ez **nem csupán lehetőség, hanem éppen kötelezettség, jogi kötelezettség**.

Az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely **értéket közvetít**, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást a beavatkozásra.

A fenntartható fejlődés elvével vagy jogával foglalkozó minden megközelítés egyetért abban, hogy az általam utolsóként vizsgált kérdés, **az integráció szervesen kapcsolódik a fenntarthatósághoz**, vagy más szavakkal, a fenntartható fejlődés igényli az integrációt, A Gabčikovo-Nagymaros ítélet pedig voltaképpen ugyanazt emeli ki, amint magam is hangoztatok, tehát **lényegében és gyakorlati szempontból azonosítja az integrációt a fenntartható fejlődés koncepciójával**. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy csak az integrációt kell elérni, hanem inkább azt, hogy az **integráció megvalósítása jelenti a fenntartható fejlődés minimumát**. Ezek szerint a feladat az, hogy olyan jogi keretre van szükség, amelyik a környezeti és társadalmi megfontolásokat a fejlődésre irányuló eljárásokba integrálja. Az integráció e téren tehát azt jelentheti, hogy a **környezeti érdekek** nem sajátosként, különlegesként kezelendőek, hanem azok **részeivé kell váljanak** az emberi fejlődés bármely más folyamatának.

A legegyszerűbb és legátfogóbb képet akkor kapjuk, ha a környezetvédelem és más közösségi politikák **integrációjának európai történetét vizsgáljuk**, lényegében a harmadik környezeti akcióprogramtól, illetve az elsődleges jogban különösen az Amszterdami Szerződéstől. A joggyakorlatban pedig ugyancsak évtizedek óta elfogadott a gazdaság környezeti szempontok miatti korlátozása. A környezetvédelmi szempontok integrációja ezen jelentős történeti háttér ellenére sem mondható sikeresnek, nem csoda, ha újra és újra kiemelik, mint alapvető, megvalósításra váró célkitűzést.

A **Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott az integráció terén**, az eddigi egy környezeti integráció helyett többféle integrációt nevesít, így mára megszűnt a környezetvédelmi integráció kényelmes egyeduralma. Természetesen, az integrációs szempontok virágzása – 'burjánzása' - kérdéseket vet fel, amelyekkel az európai környezetjog ismert szerzői nyomban foglalkozni kezdtek. Ez az új folyamat azért jelent veszélyt, mert nem tudjuk meghatározni, mit is jelent az integráció – legjobban úgy jutunk közelebb, ha ezt egy folyamatnak, törekvésnek tekintjük; nem világos, hogy a sok integrációban mi jut a környezeti integrációnak – sajnos aligha kiemelt prioritás; illetve miként érvényesül majd az EUMSz 7. cikke, a konzisztencia követelménye – rendet teremt-e vagy feleslegessé teszi a különböző integrációs elveket.

A joggyakorlat nehezen értelmezi, de **a jogintézmények között szép számmal vannak**

olyanok, amelyek éppen az integrációt szolgálják – környezeti hatásvizsgálat, stratégiai hatásvizsgálat vagy szervezeti keretként hazánkban az OKT.

Az integráció elve tehát osztja a fenntartható fejlődés sorsát, részben mert annak egyik jellemző útja, sőt, véleményem szerint voltaképpen a jogi követelményeket tekintve annak tényleges megvalósítója, más szavakkal, mintegy életszerű változata, hanem abban is, hogy sem pontos tartalmát, sem pontos kereteit nem tudjuk megadni.

Amint a konklúziók elején is kiemeltem, nem csupán az általam vizsgált kérdések jelentik a fenntartható fejlődés jogi vetületeit, ennél némileg árnyaltabb a kép, de ezek jelentik a legfontosabb, legjellemzőbb elemeket, amelyek kiteszik a kérdéses terület nagy részét.

Források

1. Felhasznált irodalom

1. ANDERIES, John M., JANSSEN, Marco A., and OSTROM, Elinor: A Framework to Analyze the Robustness of Social-ecological Systems from an Institutional Perspective, Ecology and Society, 2004, vol. 9 no. 1, Art. 18. http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18, az internetes elérhetőségnél oldalszám nem szerepel
2. ANDERSON, Michael R.: Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview, in Human Rights Approaches to Environmental Protection 2-10, (A Boyle and M. Anderson ed. 1996) közreadta: Environmental Protection and Human Rights, Donald K. Anton and Dinah L. Shelton Cambridge University Press, 2011.
3. ANTON, Donald K. and SHELTON, Dinah L.: Environmental Protection and Human Rights
4. ANTYPAS, Alexios: Rio+20: the future we still have to fight for, Environmental Liability Review, Vol. 20 Issue 3, 2012
5. ARMSTRONG, Adrian: Ethics and Justice for the Environment, Routledge 2012
6. ARNOLD, Craig Anthony (Tony): Fourth-Generation Environmental Law. Intergrationist and Multimodal, William & Mary Environmental Law and Policy Review, vol. 35, 2011
7. AVILÉS, Luis A.: Sustainable development and the legal protection of the environment in Europe, Sustainable Development Law &Policy, Vol. 12. Issue 3, 2012 spring
8. BÁNDI Gyula: A fenntarthatóság lehetséges jogi keretei in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, szerk. Pálvölgyi Tamás, Nemes Csaba, Tamás Zsuzsanna, Tertia 2002, 208-212
9. BÁNDI Gyula: Környezetjog, Szent István Társulat, 2011, 49-56. oldal
10. BARRAL, Virginia: Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, The European Journal of International Law, Vol. 23. no. 2, 2012
11. BARROW, C.J.: Environmental Management for SB, Routledge, 2006
12. BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: Környezetgazdaságtani problémák elemzése, Közpolitikai eszközök és joggazdaságtani magyarázatok, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pázmány Law Working Papers 2012/42, http://www.plwp.jak.ppke.hu/
13. BARTUS Gábor: Lehetséges-e konzervatív környezetpolitika?, Közjó és Kapitalizmus Intézet Műhelytanulmány, No. 2., 2008. februar 28.
14. BERGER, Adolf: Encyclopedic Dictionary of Roman Law, The Lawbook Excgange Ltd, 2004
15. BERGKAMP, Lucas: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm, Environmental Liability, Vol. 9 Issue 5, October 2001
16. BEYERLIN, Ulrich: Sustainable Development in Max Planck Encyclopedia of Public International Law www.mpepil.com © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press
17. BOSSELMANN, Klaus: The Principle of Sustainability (Transforming Law and

Governance), Ashgate, 2008
18. BOTHE Michael, BRUCH Carl, DIAMOND Jordan and JENSEN David: International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities, International Review of the Red Cross, Vol 92, Number 879, September 2010
19. BOYLE, Alan: Between Process and Substance, Sustainable Development in the Jurisprudence of International Courts and Tribunals in Sustainable Development in International and National Law, ed. by BUGGE, Hans Christian Bugge and VOIGT, Christina, Europa Law Publishing, 2008
20. BOYLE, Alan: Human Rights and the Environment: Where Next?, The European Journal of International Law, Vol 23. No. 3. 2012
21. BROWN WEISS, Edith: Climate change, intergenerational equity, and international law, Vermont Journal of Environmental Law, Vol 9, 2008
22. BRUNÉE, Jutta: Common area, common heritage and common concern, in The Oxford Handbook of International Environmental Law, Ed. by Daniel Bodansky, Jutta Burée and Ellen Hey, Oxford University Press, 2007
23. BULLA Miklós: Sokféleség és sérülékenység, A resilience képesség társadalmi interpretálása in Sebezhetőség és adaptáció, A reziliencia esélyei, szerk.: Tamás Pál – Bulla Miklós, MTA Szociológiai Kutatóintézet, Budapest, 2011
24. BULLA, Miklós: A fenntartható fejlődés fogalmi világa in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia 2002
25. CAMERON, James and ABOUCHAR, Juli: The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, 14 Boston College of International and Comparative Law Review No. 1, 1991, http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol14/iss1/2
26. CARITAS IN VERITATE XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009
27. CAROZZA, Paolo G.. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, The American Journal of International Law, vol. 97, 2003.
28. CARSON, Rachel: Néma tavasz, Katalizátor Iroda Budapest, 1995
29. CENTESIMUS ANNUS II. János Pál pápa enciklikája az Rerum Novarum századik évfordulója alkalmából 1991
30. CONNOR, Robin and DOVERS, Stephen: Institutional Change for Sustainable Development, Edward Elgar Publishing, 2004
31. CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: Sustainable Development in International Law, in Sustainable Development in Sustainable Development in International and National Law, ed. by Hans Christian Bugge and Christina Voigt, Europa Law Publishing, 2008
32. CORDONIER SEGGER, Marie-Claire: The role of international forums in the advancement of sustainable development, Sustainable Development Law & Policy, Vol. X., Issue 1, Fall 2009
33. CORDONNIER SEGGER, Marie-Claire and KHAFLAN, Ashfaq: Sustainable Development Law - Principles, practices and prospects, Oxford Univ. Press 2004
34. CRAIG, Paul P.: Subsidiarity, a Political and Legal Analysis, 2012 Journal of Common Market Studies. Legal Research Paper Series, Paper No 15/2012 April 2012, http://ssrn.com/abstract=2028332
35. CRAIG, Paul: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006
36. DALY, Erin, MAY, James R.: Constitutional Environmental Rights ans Liabilities, Environmental Liability, Volume 20, Issue 3, 2012

37. DAVISON, Scott A.: A Natural Law Based Environmental Ethics, Ethics & the Environment, 14(1) 2009 Indiana University Press
38. DECLERIS, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission by Michael Decleris, 2000,
39. http://www.woodlandleague.org/documents/sustainability/sustlaw.pdf
40. DERNBACH, John C.: Creating the Law of Environmentally Sustainable Economic Development, Vol 28 no 3. Pace Environmental Law Review, 2010, Vol. 28, No. 3.
41. DESMET, Ellen: Balancing Conflicting Goods The European Human Rights Jurisprudence on Environmental Protection, Journal for European Environmental and Planning Law, vol. 7. issue 3. (2010),
42. DOUMA, Wybe Th.: The Precautionary Principle Its Application in International, European and Dutch Law, 2003. évi PhD, Rijksuniversiteit Groningen, a szerző engedélyével
43. DURÁN, Gracia Marin and MORGERA, Elisa: Environmental Integration in the EU's External Relations, Hart Publishing, 2012,
44. EBBESSON, Jonas: Information, Participation and Access to Justice: the Model of the Aarhus Convention, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 5
45. EHRLICh, Paul R. – HARRIMAN, Richard L.: How to be a Survivor, Ballantine Book, New York, 1971
46. ELLIS, Jay and WOOD, Stephan: International Environmental Law, in Benjanim J. Richardson, Stepan Wood (ed) Environmental Law for Sustainability, Hart Publishin 2006
47. ENVIRONMENT AND HEALTH. The European Charter and commentary. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 1990 (WHO Regional Publications, European Series, No 35).
48. EPINEY, Astrid: Division of Competence between Members States and the EC, in 'The European Convention and the Future of European Environmental Law', ed. by Jan H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen, 2003
49. ERMACORA, Florian: The Right to a Clean Environment int he Constitution of the European Union, in The European Convention and the Future of European Environmental Law, ed. by. Jan H. Jans, Europa Law Publishing, Groningen, 2003
50. EVANGELIUM VITAE II. János Pál pápa enciklikája, 1995
51. FABRA, Dr Adriana: The Intersection of Human Rights and Environmental Issues: A review of institutional developments at the international level, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human, Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 3
52. FARKAS Péter: Egymásba kapaszkodva, L'Harmattan, Budapest, 2005
53. A FENNTARTHATÓSÁG FELÉ való átmenet nemzeti koncepciója, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012-2024, Elfogadta és az Országgyűlés elé terjesztését javasolta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2012. május 16-i ülésén
54. FITZMAURICE, Malgosia: The European Court of Human Rights, environmental damage and the applicability of Article 8 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, Dubetska and Others v Ukraine, European Court of Human Rights, Environmental Law Review, 2011, No.13.
55. FODOR László (Baranyi Tamás és Tóth Katalin közreműködésével): Környezetjog, Lícium Art, Debecen 2006

56. FODOR László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései, Debreceni Konferenciák III, kiadja a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2005
57. FODOR László: Környezetvédelem az Alkotmányban Gondolat – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest 2006
58. FRIVALDSZKY János: A jogfilozófai alapvető kérdései és elemei, Szent István Társulat, 2011
59. FRIVALDSZKY János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, (szerk: Frivaldszky János) Agóra VI., OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc akadémia, Budapest 2006
60. GAUDIUM ET SPES VI. Pál, a II. Vatikáni Zsinat konstitúciója az Egyházról a mai világban, 1965
61. GERSTENFELD, Manfred: Jewish Environmental Studies: A New Field, Jerusalem Center for Public Affairs - Jewish Environmental Perspectives (*No. 1 April 2001*)
62. GOEPEL, Maja: Formulating Future Just Policies: Applying the Delhi Sustainable Development Law Principles, *Sustainability* 2010, *2*, 1694-1718, elérhető: http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/papers/Article_on_Sustainable_Development_Law_Principles.pdf
63. GUIDEBOOK További részleteket találhatunk: A Guidebook to the Green Economy, 2012, UNDESA
64. GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés, kiadta az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, Miskolc 2012
65. GYULAI Iván: A fenntartható fejlődés, Második javított utánnyomás – 2000, Kiadó: Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány
66. GYULAI Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, Kiadja a Magyar Természetvédők Szövetsége. http://www.mtvsz.hu/dynamic/FF_kerdesek_valaszok.pdf, 2008
67. HAJJAR LEIB, Linda: Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives Linda Hajjar Leib, Martinus Nijhoff Publishers, 2011
68. HAYES, Peter: Resilience as Emergent Behavior, Hastings West-Northwest Journal of Environmental Law and Policy, vol, 15, no 1, winter, 2009
69. HAYWARD, Tim: Constitutional Environmental Rights, Oxford University Press, 2005
70. HILDERING, Antoinette: International Law, Sustainable Development and Water Management, Eburon, 2004
71. HORSLEY, Thomas: Subsidiarity and the European Court of Justice: Missing Pieces in the Subsidiarity Jigsaw?, Journal of Common Market Studies, vol. 50, issue 2, 2011
72. HOWLEY, Jessica: The Gabcikovo-Nagymaros Case: The Influence of the International Court of Justice on the Law of Sustainable Development, 2009, Vol 2(1) Queensland Law Student Review
73. II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a Béke Világnapja alkalmából, 1990. január 1.
74. II. JÁNOS PÁL pápa üzenete a Béke Világnapjára (2005. január 1.)
75. ILA New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, 2 April 2002. in International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2: 211–216, 2002., Kluwer Academic

Publishers.
76. JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: European Environmental Law, After Lisbon, 4th Edition, Europa Law Publishing, 2012
77. JANS, Jan H.: Stop the Integration Principle?, Fordham International Law Journal, Vol 33, 2010
78. JÁVOR Benedek Erre nézve számos példát találhatunk a Felelősségünk a teremtett világért (szerk: JÁVOR Benedek) c. kötetben, Védegylet füzetek, 2004. Budapest.
79. JORDAN, Andrew and O'RIORDAN, Timothy: The precautionary principle: a legal and policy history in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., (ed.): The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004
80. KECSKÉS Gábor: A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban, Győr 2012 http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf
81. KEREKES Sándor: A környezetgazdaságtan alapjai, Budapest, 1998, 1.1. fejezet
82. http://eszterhazy.hu/files/Kerekes_-_A_kornyezetgazdasagtan_alapjai_%281998%29.pdf
83. KEREKES Sándor: Fenntarthatóság és társadalmi felelősség – A globalizálódó világ megoldatlan problémái, Magyar Bioetikai Szemle, 2011. évi. 1. sz.
84. KEREKES Sándor: Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés, DE AMTC AVK 2007, Debrecen, készült a HEFOP 3.3.1–P.-2004-06-0071/1.0 program keretében
85. KEREKES Sándor: Védhető-e a környezet közgadasági alapon? in Vissza vagy hova – Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia 2002
86. KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: International Environmental Law, Transnational Pubishers, New York, 1999
87. KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: Guide to International Environmental Law, Martinus Nijhoff, 2007
88. KOMPENDIUM: Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma, Az Igazságosság és Béke Pápai Tanácsa, Szt. István Társulat, Bp. 2007
89. KONDOROSI Ferenc: A fenntartható fejlődés és a globalizáció kihívásai az emberi jogok szempontjából in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2005
90. KÓRÓDI Mária (összeáll.): Örökölt és örökbe, in Kóródi Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra, Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, 2007
91. KÖRNYEZET- ÉS TERMÉSZETVÉDELMI LEXIKON, Akadémiai Kiadó, Budapest 2001
92. KRÄMER, Ludwig: Az Európai Unió környezeti joga, Dialóg Campus Kiadó, 2012
93. KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Sixth Edition, Sweet and Maxwell, Londong 2007
94. KRÄMER, Ludwig: EC Environmental Law, Thomson Sweet & Maxwell, 5. kiadás, London 2003
95. KRÄMER, Ludwig: Giving voice to the environment by challanging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies in KINGSTON, Suzanne (ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013
96. KRÄMER, Ludwig: Giving voice to the environment by challanging the practice of integrating environmental requirements into other EU policies in KINGSTON, Suzanne (ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013

97. KRÄMER, Ludwig: Sustainable development in EC law in Sustainable Development in International and National Law, ed. by BUGGE, Hans Christian Bugge and VOIGT, Christina, Europa Law Publishing, 2008
98. LÁNG István: A fenntartható fejlődés alapismeretei in Kóródi Mária (szerk.): Remény a fennmaradásra, Fenntartható-e a fejlődés? Kossuth Kiadó, 2007
99. LÁSZLÓ Ervin: Világváltás, Nyitott Könyvműhely, Budapest, 2008.
100. LEE, Maria: Sustainable Development in the EU: The Renewed Sustainable Development Strategy 2006, 9 Environmental Law Review 41 (2007)
101. LENAERTS, Koen: The principle of subsidiarity and the environment in the European Unions: keeping the balance of federalism, Fordham International Law Journal, 1994, Vol. 17.
102. LEXIKON: Környezet- és Természetvédelmi Lexikon, Bp. Akadémia 2002
103. LONG, Jerrold A. Long: Realizing the abstraction: using today's law to reach tomorrow's sustainability, Idaho Law Review 2010, vol. 46.
104. MATZ-LÜCK, Nele: Biological Diversity, International Protection in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press
105. MCELDOWNEY, John MCELDOWNEY and MCELDOWNEY, Sharron: Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix, Environmental Law Review 13, 2011
106. MCINTYRE, Owen: The integration challange, Integrating environmental concerns into other EU policies in Suzanne Kingston: (Ed.): European Perspectives on Environmental Law and Governance, Routledge, 2013
107. MCMANUS, Francis*:* European Noise Law in EC Environmental Law and Future Accession States, in 'Reflections on 30 Years of EU Environmental Law – A High Level of Protection, ed. by Prof. Richard Macrory, Europa Law Publishing Groningen, 2006
108. MEADOWS, D. – RANDERS, J. – MEADOWS, D.: A növekedés határai - harminc év múltán, Kossuth Kiadó, Budapest, 2005
109. MEADOWS, Denis http://www.siemens.com/innovation/apps/pof_microsite/_pof-spring-2010/_html_en/prof-dennis-meadows.html
110. MERRILLS, John G.: Environmental Rights in International Environmental Law (ed. by Daniel Bodansky, Jutta Brunnéu and Ellen Hey) Owxford University Press, 2007
111. MIKLÓS László (szerk.) A környezetjog alapjai, JATEPress Szeged, 2011
112. MKPK: Magyar Katolikus Püspöki Konferencia 2008. évi körlevele, 'Felelősségünk a teremtett világért'
113. MOREL Michéle: Human rights law, refugee and migration law, and environmental law: exploring their contributions in the context of 'environmental migration' in Paul Martin – Li Zhiping – Qin Tianbao – Anel Du Plessis – Yves Le Bouhillier: Enviromental Governance and Sustainability, The IUCN Academy of Environmental Law Series, Edward Elgar 2012
114. MORENO, Angel-Manuel: EC Environmental Law and National Administrative Law; A Reciprocal Influence with Problematic Implications, in Recht un Um-Welt (Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter) ed. by Ludwig Krämer, Europa Law Publishing, Groningen 2003

115. MUZSLAY István: Gazdaság és erkölcs, http://www.ppek.hu/k120.htm, Ez a program az azonos című könyv elektronikus változata. A könyv 1995-ban jelent meg a Márton Áron Kiadó gondozásában, az ISBN 963 7947 50 7 azonosítóval. Az elektronikus változat Arató László, a Márton Áron Kiadó igazgatójának engedélyével készült
116. O'BRIEN, Karen (Norway), PELLING, Mark (UK), PATWARDHAN, Anand (India): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 8. Toward a Sustainable and Resilient Future, Coordinating Lead Authors: Karen O'Brien (Norway), Mark Pelling (UK), Anand Patwardhan (India): Cambridge University Press Information on this title: www.cambridge.org/9781107607804 © Intergovernmental Panel on Climate Change 2012
117. OLMSTED James L.: Representing Nonconcurrent Generations: The Problem of Now, Environmental Law and Litigation, 2008, Vol. 23.
118. OSTROM, Elinor and JANSSEN, Marco A.: Chapter 13: Multi-level Governance and Resilience of Social-Ecological Systems in Max Spoor (ed.), Globalisation, Poverty and Conflict, Kluwer Academic Publishers, 2004
119. OSTROM, Elinor: Coping with tragedies of the commons, Annual Review of Political Sciences 1999. vol. 2, letöltve: www.annualreviews.org
120. PACEM IN TERRIS XXIII. János pápa enciklikája, 1963
121. PACZOLAY Péter: Szuverenitás és szubszidiaritás in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, (szerk: Frivaldszky János) Agóra VI., OCIPE Magyarország – Faludi Ferenc akadémia, Budapest 2006.
122. PALASSIS, Stathis M.: Beyond the Global Summits: Reflecting on the Environmental Principles of Sustainable Development, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 22:1, 2011
123. PEDERSEN, Ole W.: Environmental Principles and Environmental Justice, Environmental Law review, 2010, vol 12.
124. PEDERSEN, Ole W.: European Environmental Human Rights and Environmental Rights. A Long Time Coming? The Georgetown International Environmental Law Review, Vol 21:73, 2008
125. PETRÉTEI József: Fenntartható jogállam in Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, 2005.
126. POPULORUM PROGRESSIO Enciklika (az emberek fejlődéséről), VI. Pál, 1967
127. PORTUESE, Aurdlian: The principle of subsidiarity as a principle of economic efficiency, Columbia Journal of European Law, Vol 17, 2011
128. POSTIGLIONE, Amedeo: Human rights and the environment, The International Journal of Human Rights, Vol. 14, No. 4, July 2010
129. PREPARATORY COMMITTEE: International sustainable development law: principles, practice & prospects, Second Preparatory Committee Meeting for the World Summit on Sustainable Development 2002, New York, 28 January to 8 February, 2002, http://cisdl.org/public/docs/news/brief3.pdf
130. QUADRAGESIMO ANNO XI. Pius pápa enciklikája, 1931
131. QUENTAL, Nuno, LOURENÇO, Júlia M. LOURENÇO, DA SILVA, Fernando Nunes: Sustainability: characteristics and scientific roots, in Environment, Development, Sustainability, Springer, 2011

132. REDEMPTOR HOMINIS II János Pál enciklikája, 1979
133. Regulatory Blowout: How Regulatory Failures Made the BP Disaster Possible, and How the System Can Be Fixed to Avoid a Recurrence, Center for Progressive Reform White Paper No. 1007, October 2010
134. RERUM NOVARUM XIII. Leó pápa enciklikája, Róma, 1891. Itt jegyezzük meg, hogy a különböző egyházi dokumentumok alapvető, általam használt forrása minden esetben a www.katolikus.hu.
135. RICHARDSON, Benjanim J, - WOOD Stepan: Environmental Law for Sustainability in Benjanim J. Richardson, Stepan Wood (ed) Environmental Law for Sustainability, Hart Publishing 2006
136. RIJSWICK van, Helena F.M.W.: The Road to Sustainability: How Environmental Law Can Deal with Complexity and Flexibility, Utrecht Law Review, Volume 8, Issue 3 (November) 2012
137. RIO+20, United Nations Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012,
138. „RIÓ+20" Nemzetközi Konferencia - Civil értékelés és javaslatok a fenntartható fejlődés folyamatairól
139. RIÓI NYILATKOZAT, Elfogadta Egyesült Nemzetek Környezet és Fejlődés Konferenciája, 1992. június 3-14. között Rio de Janeiró, http://www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf
140. SADELEER, Nicolas de: Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy, Journal for European Environmental and Planning Law, vol. 9. no. 1 2012
141. SANDS, Philippe (1994) "The "Greening" of International Law: Emerging Principles and Rules, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 1: Issue. 2
142. SÁRI János: Alapjogok, Alkotmánytan II., 2. átdolgozott kiadás, OSIRIS, Budapest, 2003
143. SCHETTLER, Ted and RAFFENSPERGER, Carolyn: Why is a precautionary approach needed? in: MARTUZZI, Marco and TICKNER, Joel A., ed: The precautionary principle: protecting public health, the environment and the future of our children, WHO Europe, 2004
144. SCHUMACHER, Ernst F.: A kicsi szép, KJK Budapest, 1991
145. SHELTON, Dinah: Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 1,
forrás: http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm
146. SHELTON, Dinah: Human rights and the environment:what specific environmental rights have been recognized? Denver Journal of International Law and Policy, Vol. 35. no. 1, 2006
147. SHELTON, Dinah: Common Concern of Humanity, Iustum, aequum, salutare, 2009. No. 1. Vol. V.
148. SMITH, Don C.: The European Union's Commitment to Sustainable Development: Is the Commitment Symbolic or Substantive in the Context of Transport Policy? Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol 13, No. 2. 2002
149. SOFIA, 2012 Guiding Statements on the Judicial Elaboration of the 2002 New Delhi Declaration of Principles of International Law Relating to Sustainable Development, a Resolution No. 7/2012 mellékletetként
150. SOLLICITUDO REI SOCIALIS enciklika. II. János Pál pápa enciklikája, 1987

151. SOMSEN, Han: Discretion in European Community Environmental law: an Analysis of ECJ Case Law, Common Market Law Review, 1413–1453, 2003
152. SZENT-GYÖRGYI Albert: Az élő állapot. Válogatott írások, Kriterion, Bukarest 1973
153. SZILÁGYI János Ede: A WTO és más világkereskedelmi szervezetek környezetvédelemmel összefüggő megközelítéseről bővebb áttekintést lapunk pl.: Szilágyi János Ede: Környezetvédelem a világkereskedelmi szervezetek jogában. c, tanulmányából, in Nagy Zoltán – Olajos István - Raisz Anikó – Szilágyi János Ede: Környezetjog II. kötet, Tanulmányok a környezetjogi gondokodás köréről, Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010.
154. SZLÁVIK-TURCHANY: Útmutató a Fenntartható Fejlődés Helyi Programjai (Local Agenda 21) elkészítéséhez, Készült a Belügyminisztérium megbízásából, Témavezetők: Dr. Szlávik János, tanszékvezető egyetemi tanár, Prof. Dr. h.c. Turchany Guy, egyetemi tanár, 2002, http://www.prof-turchany.eu/documents/Helyi_Agenda_21_utmutato.pdf
155. SZLÁVIK János: Fenntartható fejlődés vagy növekedés? (Konferenciakötet fejezet) in Gazdasági növekedés Magyarországon (szerk.: Dombi Ákos), Műegyetemi Kiadó 2005. http://www.gupt.bme.hu/pdfs/szlavik.pdf,
156. SZLÁVIK János: Fenntartható környezet-és erőforrásgazdálkodás, KJK Kerszöv, Budapest 2005
157. TAMÁS András (szerk.). A környezetvédelem jogi kézikönyve, KJK, Bp. 1981
158. THE FUTURE we want, United Nations A/CONF.216/L.1*, Rio de Janeiro, Brazil 20-22 June 2012, Distr.: Limited, 19 June 2012, Agenda item 10
159. THORTON, Justine – BECKWITH, Silas: Environmental Law, Thomson - Sweet & Maxwell, 2004
160. TOONEN, Theo: Mint pl az a cikk, amelyet e bekezdésben összegeztünk: Theo Toonen: Resilience in Public Administration: The Work of Elinor and Vincent Ostrom from a Public Administration Perspective, Public Administration Review, Volume 70, Issue 2, March/April 2010
161. TOTH, A.: „A Legal Analysis of Subsidiarity" in. D.O'Keeffe and P.Twomey: Legal issues of the Maastricht Treaty, London, Chancery, 1994
162. TURGUT, Nükhet Yilmaz: The Influence of Ecology on Environmental Law: Challanges to the Concept of Traditonal Law, Environmental Law Review, 2010, No.10
163. TURNER, Stephen J.: A Substantive Environmental Right, Wolters Kluwer, 2009
164. Üzenet a béke világnapjára, 1990, II. JÁNOS-PÁL
165. Üzenet a brazil püspökökhöz, II. JÁNOS-PÁL, 2004.
166. VELENCEI Nyilatkozat - II. János Pál pápa és Őszentsége I. Bartalomeosz ökumenikus pátriárka közös nyilatkozata a környezeti etikáról, 2002. június 10., hétfő
167. VIENNA DECLARATION and Programme of Action, Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993, http://www2.ohchr.org/english/law/pdf/vienna.pdf
168. VLEK, Charles: A precautionary-principled approach towards uncertain risks: review and decision-theoretic elaboration, Erasmus Law Review 2009, Vol 2, Issue 2
169. WARD, Chip: Dance, Don't Drive: Resilient Thinking for Turbulent Times.

Utah Environmental Law Review vol 31. no.1, 2011
170. WEERAMANTRY alelnök különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-ei ítéletéhez, megtalálható: http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/kulonvelemenyek/35
171. WESTERLUND Staffan: Theory for Sustainable Development in Sustainable Development SD in International and National Law, ed. by Hans Christian Bugge and Christina Voigt, Europa Law Publishing, 2008
172. WHO: A Környezet és Egészség Európai Chartája. Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Európai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989. december 7-8.
173. WINTER, Gerd: A Fundament and Two Pillars in International Law, in Sustainable Development in Sustainable Development in International and National Law, ed. by Hans Christian Bugge and Christina Voigt, Europa Law Publishing, 2008
174. WOLFRUM, Rüdiger: Common Heritage of Mankind, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, www.mpepil.com, © 2012 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg and Oxford University Press
175. WOODS, Kerri: Human Rights and Environmental Sustainability, Edward Elgar, 2010
176. WSSD: World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, from 2 to 4 September 2002
177. XVI. BENEDEK üzenete a Béke világnapjára, 2010
178. XVI. BENEDEK, 2013: Message of His Holiness Pope Benedict XVI for the Celebration of the World Day of Peace, 1 january 2013

2. Válogatott emberi jogi dokumentumok

1. Az ENSZ Közgyűlés 217 A (III) határozata, 1948. december 10.
2. 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
3. African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), *entered into force* Oct. 21, 1986:
4. Arrondale v. UK 7889/77, 1980. július 15. Emberi Jogok Európai Bizottsága
5. ENSZ Közgyűlés 48. ülésszakán, 1982. október 28-án elfogadott World Charter for Nature, A/RES/37/7
6. López Ostra kontra Spanyolország, 41/1993/436/515, a határozat1994. december 9-én került elfogadásra, ECHR
7. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights – elfogadva az amerikai államok találkozóján San José, Costa Rica, 1969. Hatályba lépett 1978. július 18-án - in the area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador", elfogadva San Salvadorban (El Salvador) 1988-ban, hatályba lépett 1999. november 16-án
8. A Környezet és Egészség Európai Chartája. Az európai egészségügyi és környezeti miniszterek első találkozója, WHO Európai Régió, Frankfurt-am-Main, 1989.

december 7-8.
9. EXPERT GROUP, 1995: Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995, Prepared by the Division for Sustainable Development for the Commission on Sustainable Development Fourth Session 18 April - 3 May 1996, New York
10. A Universal Declaration of Human Responsibilities, Proposed by the InterAction Council, 1 September 1997 http://www.interactioncouncil.org/universal-declaration-human-responsibilities.
11. Öneryildiz v. Turkey (application no. 48939/99), ítélet 2002. június 18. ECHR
12. HCHR Commission on Human Rights resolution 2003/71: Human rights and the environment as part of sustainable development HCHR, E/CN.4/RES/2003/71,
13. Human Rights and the Environment: The Role of Aarhus Convention, Submission by the UN Economic Commission for Europe provided as input to the report being prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights pursuant to resolution E/CN.4/RES/2003/71 December 2003
14. Human rights and the environment as part of sustainable development, Human Rights Resolution 2005/60, 2005 április 20.
15. Human rights and the environment as part of sustainable development, Report of the Secretary-General, Economic and Social Council Distr GENERAL E/CN.4/2005/96, 19 January 2005, Commission on Human Rights, Sixty-first session, Item 17 (d) of the provisional agenda, Science and Environment
16. Fadeyeva kontra Oroszország – 55723/00 – határozat 2005. június 9-én, ECHR
17. Moreno Gomez kontra Spanyolország, 4143/02 – 2005. február 16. ECHR
18. Joint Committee on Human Rights Twenty-Ninth Report, www.parliament.uk, 2008. augusztus 10.
19. Doc. 12003 Parliamentary Assembly, 11 September 2009, Drafting an additional protocol to the European Convention on Human Rights concerning the right to a healthy environment, Report Doc. 11729, Reference 3497 of 28 November 2008, Draft recommendation adopted unanimously by the committee on 4 September 2009
20. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11, forrás: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm (2012.09.24.)
21. Deés kontra Magyarország, no. 2345/06, 2010. november 9. ECHR
22. Human Rights Council Sixteenth session Agenda item 3: Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Resolution adopted by the Human Rights Council 16/11, Human rights and the environment A/HRC/RES/16/11 General Assembly Distr.: General, 12 April 2011
23. Dubetska kontra Ukrajna, Application No. 30499/03), Judgment of 10 February 2011, ECHR

3. Európai Közösség / Európai Unió legfontosabb felhasznált dokumentumok

1. Szerződés az Európai Unióról (92/C 191/01)
2. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and related acts Official Journal C 340, 10 November 1997
3. Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a partnership for integration: a strategy for integrating the environment into EU policies (Cardiff- June 1998) [COM(1998) 333 - Not published in the Official Journal].
4. Decision No 2179/98/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 on the review of the European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development 'Towards sustainability" Official Journal L 275 , 10/10/1998 P. 0001 – 0013
5. Communication from the Commission on the precautionary principle /* COM/2000/0001 final*/
6. COM (2001) 31 final, Az Európai Közösség Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramja 'Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk'
7. COM(2001) 264., „Commission Communication of 15 May 2001 'A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development' (Commission proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 final – not published in the Official Journal].
8. Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 2002. 09. 10
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Rregions - Towards a global partnership for sustainable development, Brussels, 13.2.2002, COM(2002) 82 final
10. Commission staff working document - National Sustainable Development Strategies in the European Union A first analysis by the European Commission April 2004
11. A Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament felé COM(2005) 37
12. A fenntartható fejlődés irányadó elveiről szóló nyilatkozat - Az Európai Unió Tanácsa - elnökségi következtetések DOC 10255/05, Brüsszeli Európai Tanács 2005. június 16-17. - A fenntartható fejlődés irányadó elveiről szóló nyilatkozat
13. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: A fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról - Cselekvési program Brüsszel, 13.12.2005, COM(2005) 658 végleges
14. Commission of the European Communities, Brussels , 9.2.2005, SEC (2005) 161 final Communication from Mr. Almunia to the members of the Commission
15. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá, 2007/C 306/01
16. Az Európai Unió Alapjogi Chartája, (2007/C 303/01)
17. COM(2007) 225 final, SEC(2007)547Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term review of the Sixth Community

Environment Action Programme,
18. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - 2007. évi jelentés a Fenntartható Fejlődési Stratégia eddig elért eredményeiről, Brüsszel, 22.10.2007, COM(2007) 642 végleges SEC(2007)1416
19. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - A 2008 − 2010-es lisszaboni közösségi programról szóló javaslat, Brüsszel, 11.12.2007 COM(2007) 804 végleges
20. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2008 − 2010-es közösségi lisszaboni program végrehajtási jelentéséről, Brüsszel, 16.12.2008, COM(2008) 881 végleges
21. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók bizottságának - A fenntartható fejlődés elvének általános érvényesítése az uniós szakpolitikákban: Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájának 2009. évi felülvizsgálata, Brüsszel, 2009.7.24., COM(2009) 400 végleges
22. A Bizottság Közleménye EURÓPA 2020 - az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges
23. Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Intelligens szabályozás az Európai Unióban, Brüsszel, 2010.10.8. COM(2010) 543 végleges
24. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Energy 2020 A strategy for competitive, sustainable and secure energy, SEC(2010) 1346, Brussels, 10.11.2010 COM(2010) 639 final
25. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A fenntartható fejlődés stratégiájának jövőbeli perspektívái (feltáró vélemény) Hivatalos Lap C 128 , 18/05/2010 o. 0018 - 0022
26. The European Environment State and Outlook 2010 Synthesis, kiadta az Európai Környezetvédelmi Hivatal (EEA)
27. FEHÉR KÖNYV Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé SEC(2011) 359 végleges, SEC(2011) 358 végleges, SEC(2011) 391 végleges, Brüsszel, 2011.3.28. COM(2011) 144 végleges
28. Commission Staff Working Document, Impact Assessment - *Accompanying the document* Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 "Living well, within the limits of our planet", SWD(2012) 398 final, Brussels, 29.11.2012, illetve ennek magyar nyelven is megjelent összegzése a Bizottsági szolgálati munkadokumentum, A hatásvizsgálat összefoglalása, *amely a következő dokumentumot kíséri:* Javaslat: az Európai Parlament és a Tanácsi határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” COM(2012) 710 final, Brüsszel, 2012.11.29.
29. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról „Jólét bolygónk felélése nélkül” (EGT-vonatkozású szöveg), Brüsszel, 2012.11.29. COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD)

4. Európai Bíróság felhasznált esetei

1. C-120/78, előzetes döntéshozatali eljárás, Rewe-Zentral AAG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. ügyben (‘Cassis de Dijon’)
2. C-174/82, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14.
3. C-240/83. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) ügy, 1985. február 7.
4. C-302/86, Commission v. Denmark, 1988. szeptember 20.
5. C-380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljrásá, amelyet egy olasz közigazgatási bíróság - Tribunale administrativo regionale per la Lombardia terjesztett elő az Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni ügyben, 1989. július 13,
6. C-2/90, Bizottság kontra Belga Királyság C-2/90. sz. ügy, 1992 július 9.
7. C-27/95. sz ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól az Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. kontra Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland közötti eljárásban, 1996. október 24.
8. C-44/95, 1996. július 11., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Korona és a Royal Society for the Protection of Birds közötti felmerül ügyben a Lordok Háza utalt a Bíróság elé - Lappel Bank.
9. C-180/96. sz ügy, Egyesült Királyság kontra Bizottság, amelyet a Tanács is támogatott, 1998. május 5.
10. C-513/99. sz. ügyben, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Korkein hallinto-oikeus (Finnország) terjesztett elő az előtte a Concordia Bus Finland Oy Ab (korábban: Stagecoach Finland Oy Ab) és a Helsingin kaupunki, a HKL-Bussiliikenne közötti eljárásban, 2002. szeptember 17.
11. Első Fokú Bíróság, egyesített ügyek T-74,76, 83-85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. November 26. E.C.R. II-4945.
12. C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio deiMinistri És Társaik ügyében, 2003. szeptember 9,
13. Első Fokú Bíróság, T-13/99, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság (2002), *E.C.R.* II-3305, 2001. szeptember 11.
14. C-463/01. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2004. december 14.
15. C-87/02. sz. ügy, EK Bizottsága kontra Olasz Köztársaság 2004. június 10.
16. C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és tsa, illetve Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti eljárásban, 2004. szeptember 7.
17. C‑280/02. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23.
18. C‑98/03. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10.
19. C-176/03: Bizottság kontra Tanács, 2005. szeptember 13.

20. T-37/04. R. sz. ügy, a Região autónoma dos Açores és az Európai Unió Tanácsa jogvitájában, 2004. július 7.
21. C-91/05. sz. ügy, az Európai Közösségek Bizottsága felperes – támogatja az Európai Parlament beavatkozó - az Európai Unió Tanácsa alperes elleni perében született, 2008. május 20
22. C-403/05. sz. ügy, Európai Parlament kontra Európai Közösségek Bizottsága, 2007. október 23.
23. T-75/06. sz. ügy, Bayer CropScience AG és társai felperesek által az Európai Közösségek Bizottsága ellen indított eljárás, 2008. szeptember 9.
24. C-201/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Hessisches Finanzgericht (Németország) terjesztett elő az előtte a Plantanol GmbH & Co. KG és a Hauptzollamt Darmstadt között folyamatban lévő eljárásban, 2009. szeptember 10.
25. C-406/08. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Egyesült Királyság) terjesztett elő az előtte az Uniplex (UK) Ltd és az NHS Business Services Authority között folyamatban lévő eljárásban, 2010. január 28.
26. C-50/09. sz. ügy, az Európai Bizottság kontra Írország, 2011. március 3.
27. C-43/10. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias és tsai és Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon és tsai között folyamatban lévő eljárásban, 2012. szeptember 11.
28. C-59/11. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Association Kokopelli és a Graines Baumaux SAS között folyamatban lévő eljárásban, 2012. július 12.

5. EK / EU felhasznált jogszabályok

1. Az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel és a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (eredeti: HL L 175., 1985. 7. 5., 40. o.)
2. A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, HL L 206, 22. 7. 1992, o. 7
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK (2000. október 23.) irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, Hivatalos Lap L 327 , 22/12/2000 o. 0001 – 0073
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK rendelete (2000. november 7.) a környezeti dimenziónak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről, Hivatalos Lap L 288, 15/11/2000 o. 0001 - 0005
5. Az Európai Parlament és a Tanács 2494/2000/EK rendelete (2000. november 7.), a trópusi erdők és egyéb, fejlődő országokban lévő erdők megőrzését és fenntartható gazdálkodását előmozdító intézkedésekről Hivatalos Lap L 288 , 15/11/2000 o. 0006 – 0010
6. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK (2001. június 27.) irányelve bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, Hivatalos Lap L 197, 21/07/2001 o. 0030 - 0037

7. Az Európai Parlament és a Tanács 1411/2001/EK határozata (2001. június 27.) a fenntartható városfejlesztést elősegítő együttműködés közösségi keretrendszeréről Hivatalos Lap L 191, 13/07/2001 o. 0001 – 0005
8. Az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 25-i 2002/49/EK (2002. június 25.) irányelve a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről, (HL L 189., 2002.7.18., 12. o.)
9. A Tanács 2371/2002/EK rendelete (2002. december 20.) a halászati erőforrások közös halászati politika alapján történő védelméről és fenntartható kiaknázásáról OJ L 358 , 31/12/2002 P. 0059 – 0080
10. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/30/EK irányelve (2003. május 8.) a közlekedési ágazatban a bio-üzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról Official Journal L 123 , 17/05/2003 P. 0042 – 0046
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról, HL L 156., 2003.6.25., 17—25. o.
12. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről, HL L 143, 30.4.2004, o. 56
13. A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról Hivatalos Lap L 209, 11/08/2005 o. 0001 – 0025
14. A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról Hivatalos Lap L 277, 21/10/2005 o. 0001 – 0040
15. Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és az 1783/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210 , 31/07/2006 o. 0001 - 0011
16. A Tanács 1198/2006/EK rendelete (2006. július 27.) az Európai Halászati Alapról Hivatalos Lap L 223 , 15/08/2006 o. 0001 – 0044
17. Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210 , 31/07/2006 o. 0012 – 0018
18. A Tanács 1084/2006/EK rendelete (2006. július 11.) a Kohéziós Alap létrehozásáról és az 1164/94/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 210, 31/07/2006 o. 0079 – 0081
19. Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről, Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 396., 2006. december 30.
20. A Tanács 834/2007/EK rendelete (2007. június 28.) az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 189, 20/07/2007 o. 0001 – 0023
21. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről, Hivatalos Lap L 328, 06/12/2008 o. 0028 -

0037

22. A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 030, 31/01/2009 o. 0016 – 0099
23. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről Hivatalos Lap L 140, 05/06/2009 o. 0016 - 0062
24. Az Európai Parlament és a Tanács 2009/128/EK irányelve (2009. október 21.) a peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról Hivatalos Lap L 309, 24/11/2009 o. 0071 - 0086
25. A Tanács ajánlása, 2010/410/EU (2010. július 13.) a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról Hivatalos Lap L 191, 23/07/2010 o. 0028 – 0034
26. Az Európai Parlament és a Tanács 995/2010/EU rendelete (2010. október 20.) a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról Hivatalos Lap L 295, 12/11/2010 o. 0023 - 0034

Tartalomjegyzék

Bevezető gondolatok 2

A. A fenntarthatóság és jog összefüggésének keretei 9

I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSRŐL 9

II. A FENNTARTHATÓSÁG JOGÁRÓL 26
1. Az ENSZ szakértői jelentése a fenntarthatóság jogáról 26
2. A Bős-Nagymaros ítélet és társai, illetve hatásuk a fenntarthatóság jogára 37
3. EU tanulmány a fenntarthatóság jogáról 41
4. A Nemzetközi Jogi Társaság Új-Delhi elvei 53
5. IUCN kódex-tervezet a környezetről és fejlődésről 57

III. FENNTARTHATÓSÁG? REZILIENCIA? 59

IV. ETIKAI HÁTTÉR 70

V. EU POLITIKÁK ÉS JOG A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉSRŐL 86
1. Környezetvédelmi alapok, akcióprogramok 86
2. A fenntartható fejlődés megjelenése és jelen helyzete az elsődleges jogban 96
3. Fenntarthatósági és növekedési stratégiák 102
4. Fenntarthatósági példák a másodlagos jogban 117
5. A fenntarthatóság sokoldalúsága a joggyakorlat tükrében 129
6. Konklúzió 140

VI. JOGTUDOMÁNYI NÉZETEK A FENNTARTHATÓSÁG JOGÁRÓL 146

B. A fenntarthatóság és jog egyes területei 164

I. KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG 164
1. Elvi alapozás 164
2. Környezethez való jog az emberi jogok generális nemzetközi rendszerében 172
3. Európa 179
4. Környezethez való jog és Magyarország 187
5. Összegző értelmezési kérdések 201

II. SZUBSZIDIARITÁS 213

III. AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVE 234

IV. AZ INTEGRÁCIÓ ELVE 252

Konklúzió 270

Források 282

1. Felhasznált irodalom 282

2. Válogatott emberi jogi dokumentumok 291
3. Európai Közösség / Európai Unió legfontosabb felhasznált dokumentumok 293
4. Európai Bíróság felhasznált esetei 295
5. EK / EU felhasznált jogszabályok 296