
A környezeti és pénzügyi fenntarthatóság – avagy a környezetjog és a pénzügyi jog egyes kapcsolódási pontjai

Csák Csilla* – Nagy Zoltán**

Bevezető gondolatok

a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés egyre több területen merül fel a hétköznapi élet és a tudomány világában egyaránt. A fenntarthatóságnak három egymással szoros kapcsolatban lévő fő területét emelhetjük ki, az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági rendszert.¹

Maga a kifejezés az 1980-as években jelent meg, Lester R. Brawn tanulmányában, amelyben a népesség növekedését úgy kapcsolta össze a természeti erőforrások hasznosításával, hogy a lehető legkisebb legyen a természeti környezet mennyiségi és minőségi romlása.²

Van olyan álláspont, amely csak az olyan állapotváltozást tekint fejlődésnek, amely eleget tesz a fenntarthatóság követelményének. Az élő rendszerek átalakulását csak addig nevezik fejlődésnek, ameddig úgy megy végbe a növekedés, hogy a rendszer megújításához szükséges erőforrások a növekedéssel arányos mértékben állnak rendelkezésre.³

Mindenesetre a társadalomnak mind a világ, mind az Európai Unió, mind az egyes országok szintjén megfogalmazzák és összehangolják a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégiájukat. Az ENSZ Közgyűlés 1983-as határozata alapján működik a Környezet és Fejlődés Világbizottsága, amely 1987-ben Közös

* Egyetemi tanár, dékán, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

** Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

¹ Kuslits Béla: Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság In: Fülöp Sándor: *Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről*, Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2011. 217. o.

² Csák Csilla: *Környezetjog*, Novotni Kiadó, Miskolc, 2008. 15. o.

³ Lányi András: A fenntarthatóság fogalma. In: Fülöp Sándor (2010.): i.m. 273. o.

Jövők címmel kiadott jelentésében a fenntartható fejlődés globális megvalósításának lehetőségét taglalja.⁴

Ugyanezen alapokon készült el az Európai Unió Fenntartható Fejlődési Stratégiája, amelynek alapja az ún. Göteborgi Nyilatkozat. A Nyilatkozat a fenntartható fejlődés alapelvét valamennyi uniós politikába beillesztette, illetve erre tekintettel kerültek kidolgozásra az egyes nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák.⁵

A stratégia aztán beépül az egyes ágazati szabályokba, természetesen különösen ilyen kiemelt terület a környezetvédelem területe, ahol a fenntartható fejlődés fogalma alatt a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszerét értjük, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.⁶

Erre mutat rá a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2008-2014), amely rendszerbe foglalja a fenntartható fejlődés problémájára koncentrálni a környezet védelmére irányuló célokat és feladatokat. Kimondja, hogy a fenntartható fejlődés érdekében a méltányos emberi élethez szükséges környezeti feltételeket, az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesítésének a lehetőségét, ezért mind a jelen, mind a jövő generációk számára biztosítani kell, ki kell építeni egy erőforrások takarékos használatára épülő fogyasztói kultúrát.⁷

A fejlettebb országokban, és már hazánkban is nem elhanyagolható azon csoportok aránya, akiket „zöld fogyasztóként” jellemezhetünk. Ők azok az aktívan környezettudatos állampolgárok, akik pénzük elköltésénél is előnyben részesítik a környezetbarát termékeket, szolgáltatásokat és befektetéseket.

A környezetközpontú ipari működés előfeltétele a motiváció, a környezettudatos ügyfelek (befektetők) kiszolgálása, megnyerése, amelyhez mindenképpen szükséges az ilyenek létezése is. A társadalom köreiből ennek a tudatosságnak el kell érnie egy szintet, hogy a környezetvédelem megfelelő prioritású legyen.

Az 1990-es évek első felében a GDP-vel párhuzamosan az ipari termelés és a mezőgazdaság kibocsátása is jelentős mértékben visszaesett. A mezőgazdaság, az ipari termelés és az építőipar részaránya csökkent, míg a szolgáltatásoké jelentősen nőtt. A termelés visszaesése és a szolgáltatási szektor bővülése nagyban hozzájárult az erőforrás-felhasználás és a levegő- és vízszennyezés számottevő csökkenéséhez, valamint a mezőgazdasági kemikáliák használatának hirtelen zuhanásához („környezeti ajándékhatás”). A korábbi környezeti „fenyegetettségek”

⁴ Csák Csilla (2008.): i.m. 15. o. v.ö. Raisz Anikó: Környezetvédelem a nemzetközi jogban In: Nagy Zoltán-Olajos István-Raisz Anikó-Szilágyi János Ede: *Környezetjog II.* Novotni Alapítvány, Miskolc, 2010. 9-24. o.

⁵ Szilágyi János Ede: Környezetvédelem az európai uniós jogban In: Nagy-Olajos-Raisz-Szilágyi (2010.): i.m. 61. o. A fenntartható fejlődési stratégiáról a 1054/2007. (VII.9.) Kormányhatározat rendelkezik.

⁶ Csák Csilla (2008.): i.m. 16. o. v.ö. Szilágyi János Ede: Az élővilág védelmének egyes kérdései In: Nagy-Olajos-Raisz-Szilágyi (2010.): i.m. 105-140. o.

⁷ Nagy Zoltán: A környezetvédelem pénzügyi jogi kérdései In: Nagy-Olajos-Raisz-Szilágyi (2010.): i.m. 75. o. v.ö. Szilágyi János Ede: Bevezetés az energijogba In: Nagy-Olajos-Raisz-Szilágyi (2010.): i.m. 143-151. o.

egy része tehát megszűnt, vagy a környezetkárosító forrás megszűnésével (pl. nehézipar), vagy a környezetkárosító hatásuk mérséklődött jelentősen (tisztább technológiák, elkerülő utak, zajvédelem stb.). Azokon a területeken, ahol a bányászati és kohászati tevékenység visszafejlődött vagy megszűnt, ott a szennyezés is csökkent, azonban szociális deficit is jelentkezett.⁸

A 90-es évek végén újra megindult gazdasági növekedés nem járt együtt a hagyományos szennyezések korábbihoz hasonló mértékű növekedésével. Ez a szétválási folyamat a gazdasági és technológiai modernizáció, valamint az új típusú környezetvédelmi jogszabályok alkalmazásának eredménye. Az önkéntes vállalások terén meghatározó jelentőségűvé vált a vállalatok irányításában a Nemzetközi Szabványosítási Szervezet (ISO) ISO 14001 környezetirányítási rendszerének alkalmazása. Az Unióhoz történő csatlakozásig átvettük az Európai Unió EMAS környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerét, és kiépítettük annak intézményét. A környezetvédelem önkéntes eszközei közé sorolható környezetbarát termékmegjelölés (ökocímke) jogi szabályozása és gyakorlati alkalmazása is tapasztalható Magyarországon. A hazai környezetpolitika ugyan létrehozta a környezetbarát termékek és szolgáltatások elterjedéséhez szükséges intézményi kereteket, de a fentiekben jellemzett társadalmi környezetben, számottevő erőforrások nélkül a jelentős eredmények elmaradtak (ez azonban a legtöbb európai országról hasonlóképpen elmondható).⁹

Az EU környezeti szabályozásának az átvétele lehetővé tette a hatékony környezetpolitikai beavatkozást. Ennek következtében a termelői oldalon kedvező változások zajlottak le, a jogszabályok átvétele azonban a fogyasztói magatartást csak gyengén befolyásolta. A fenntarthatósági szempontoknak megfelelő termékek és szolgáltatások előállítására és fogyasztásra Magyarországon a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek közepén megkezdődött, de jelentős fejlődést a mai napig nem tapasztalhatunk, pedig a biogazdálkodásban hazánknak komoly tartalékai vannak, tekintettel jó mezőgazdasági adottságainkra, őshonos állatfajtáinkra. A lakosság környezeti tudatosságának az alacsony volta és jelentős részének gyenge anyagi helyzete (s emiatt árérzékeny fogyasztói magatartása),

⁸ Szilágyi János Ede: A Közös Agrárpolitika 2003-as reformja – útban a teljes szétválasztás felé. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXIII/2. (ann. 2005), 561-576. o.; Szilágyi János Ede: A KAP piactörvényesítési pillére. In: Csák Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2006, Novotni Kiadó, 368-386. o.; Szilágyi János Ede: Környezetvédelem az Európai Unió jogban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány Miskolc 2010.51-73.o. RAISZ Anikó: Környezetvédelem a Nemzetközi jogban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány Miskolc 2010.9-25.o.

⁹ Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 208-224. o.; Olajos István – Raisz Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010, 8. szám, 39-42., 44-45. o. A magyar agrárium európai integrációjáról lásd még Szilágyi János Ede: Common Agricultural Policy, new rules of WTO and regional equilibrium. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008, 5. szám, 3-18. o.; valamint Szilágyi János Ede: Common Agricultural Policy. In: Angyal Zoltán et al.: *Public Policies of the European Union*. Târgu – Mureș, 2008, Editura Universităţii „Petru Maior”, 88-104. o.

társulva az olcsó tömegtermékek áradatával, nem teszi lehetővé a környezetbarát termékek népszerűvé válását, általános elterjedését.¹⁰

1. Környezeti fenntarthatóság, felelősség érvényesülése

A fenntartható fejlődés stratégiája, célrendszere, kritérium- rendszere megjelenik a magyar jogalkotásban, stratégiai tervezésben. A fenntartható fejlődés általános definícióján és alappillérein túl sorra fogalmazódnak meg az egyes alágazatok fenntarthatósági modelljei, mint pl. a fenntartható mezőgazdaság (minőségi állattenyésztést elősegítő fajtahasznalet, nem élelmiszer célú termék-előállítás növelése, hazai termékvásárlás elősegítése, speciális politika és támogatás stb.)¹¹

Fenntartható fejlődési stratégia először 2007-ben készült a Kormány gondozásában. Ezzel egyidőben merült fel a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) létrehozásának gondolata is. Az Országgyűlés 2009-ben döntött arról, hogy a stratégiát az NFFT keretében kell megújítani.

A jogi szabályozás alapját a stratégiai tervezés keretében megfogalmazott elvek és irányok teremtik meg, és amelyek a jogi szabályozás rendszerén keresztül fejtik ki hatásukat.¹²

A fenntartható fejlődés koncepciója szerepel több hazai jogszabályban, így például a Környezetvédelmi törvényben, a Hulladékgazdálkodási törvényben, illetőleg alacsonyabb szintű jogszabályokban, kormány-, miniszteri, önkormányzati rendeletekben.¹³

¹⁰ A téma bővebb kifejtéséhez lásd még Csák Csilla: *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 15-16. p.; PUTH: *Der Umweltschutz im Recht der WTO*. Baden-Baden, 2005, Nomos Verlag, 12-14. p.; Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem. In: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Szeged, 2009, Pólay Elemér Alapítvány, 486-491. p.

¹¹ Olajos István: A fenntartható fejlődés In: Olajos (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc 2008. Novotni Kiadó 20-26.o. Horváth Gergely: A környezetjog és az agrárjog közeledése, találkozása és metszete a magyar jogrendszerben. *Állam- és Jogtudomány*, 2007, 2. szám, 333-355. p.; SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közöny*, 2007, 3. szám, 112-121. p.

¹² Olajos: A rendszerváltás és az agrártámogatások kapcsolata. In: Csák (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 70. születésnapjára*. Miskolc, 2007, Novotni Kiadó, 279-289. o. OLAJOS: The provisions of the Rural Development in connection with the agriculture in Hungary. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006, 1. szám, 3-22. o.

¹³ Olajos István: A fenntartható fejlődés In: Olajos (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 26. o.; Lásd ugyanerről OLAJOS: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 12-16. o. A fenntarthatóság társadalmi dimenziója kapcsán lásd: VARGA Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer vizsgálata fenntarthatósági szempontból. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXV/2. (ann. 2007), 735-754. o.; Varga Zoltán: A nyugdíjrendszerek fenntarthatósága érdekében tett intézkedések Magyarországon és az Európai Unió más tagállamaiban. *Collega*, 2007, 2-3. szám, 189-193. o.; VARGA Zoltán: A magyar nyugdíjrendszer pénzügyi fenntarthatóságának aktuális kérdései. *Doktoranduszok Fóruma 2007. november 13.* (ME – Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa), 235-240. o.; JAKAB Nóra: Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról. *Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolcensisium, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8.*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 149-168. o.; Jakab Nóra: *A fogyasztóügy kihívása a XXI. Században*. In: Mankovits Tamás, – Molnár Sándor Tamás – Németh Sarolta (szerk.): *Tavaszi szél konferenciakiadvány. 2007 Társadalomtudományok*. Budapest, 2007, A Doktoranduszok

A környezeti demokrácia jogintézményei a nemzetközi egyezmények részeivé váltak, és az Európai Unió jogrendszerében is jelentős szerepet töltenek be. Mindez feltételezi a környezeti információkhoz, adatokhoz való hozzáférés jogának és egyben az ehhez kapcsolódó kötelezettségeknek egyre részletesebb szabályozását.

A társadalmi részvétel jogi háttere a rendszerváltozás után megteremtődött. (Ez többek szerint – legalább részben – a környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek aktivitásának tudható be.) Ahol nem megfelelő szintű a társadalom bevonása a döntés-előkészítésbe, illetve a döntéshozatalba: energiapolitika; hatásvizsgálat a környezetpolitikai döntésekben, programok, tervek kimunkálásában; géntechnológia; egészségügy.

A legjobb az információhoz való hozzáférés helyzete, ezt követi a társadalmi részvétel gyakorlata és a jogorvoslati jogok érvényesítése a leggyengébb. Magyarország teljesítménye a környezeti demokrácia, tehát a környezeti információkhoz való hozzáférés, a környezeti döntéshozatalban való közösségi részvétel, a jogorvoslatok és a részvételre képesítés terén valamivel jobb az átlagosnál. Egyes területeken büszkélkedhetünk kiemelkedő, bár nem innovatív eredményekkel (például a környezetvédő társadalmi szervezetek bevonása az egyes kormányzati bizottságok munkájába); más tekintetben teljesítményünk megfelel a világ trendjeinek, illetve a térség általános fejlettségének (például a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályozása); más területeken viszont elmarad az elvárhatótól (például a koncessziós eljárások szigorú titkossága és hozzáférhetetlensége).

A hazai problémák:

- Általános probléma a különböző környezeti adatok integrálásának, egységes, átjárható rendszerben való kezelésének hiánya.
- Jellemző az adatokat birtokló hatóságok, intézmények kapacitásának hiánya a nagyközönségtől érkező kérelmek, észrevételek fogadására. Az intézményekben sokszor egyáltalán nincs vagy alig akad olyan, megfelelő képzettséggel rendelkező kijelölt munkatárs, akinek elsődleges feladata a lakossággal való kapcsolattartás és az információterjesztés segítése lenne.
- A társadalmi részvétel folyamatában gyakorta tisztázatlan a lakosságtól és a társadalmi
- szervezetektől érkező észrevételek, kifogások figyelembevétele, beépítése a végső döntésbe.

Országos Szövetségének Kiadványa, 506-511. o.; Jakab Nóra: New employment policies of disabled people. *Collega*, 2007, 2-3. szám, 285-288. o. lásd Raisz Anikó: Az emberi jogok új kihívások előtt – avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra. *Collega*, 2006, 2-3. szám, 238-241. o., Szilágyi János Ede: Környezetvédelem a Világkereskedelmi szervezet jogában. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Novotni Alapítvány Miskolc 2010.25-51.o. A fenntarthatóság és támogatott döntéshozatalról Jakab Nóra: Supported Decision Making. In: *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Állam és Jogtudományi Kar Szekciókiadvány*, Miskolc, 2007. november 13., 67-72. p. A fenntarthatóság és támogatott döntéshozatalról Jakab Nóra: Supported Decision Making. In: *Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Állam és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa*, Miskolc, 2007. november 13., 67-72. o.

- A környezeti szempontok – és így a környezetvédelmi eljárásokban megvalósuló részvételi folyamatok – általában nem érvényesülnek a rokon ágazatokban (például útépités, bányászat, erdészet). Az ilyen, jelentős környezeti hatással is járó döntésekben jellemzően nagyon csekély a társadalom beleszólási joga.

A bíróságok ezzel kapcsolatos gyakorlata sokáig nem volt egységes, eltérő értelmezési kérdések merültek fel. Pl. az eljárás költségviselésével, ügyféli jogállás értelmezésével kapcsolatban¹⁴. Idővel egyre inkább kialakult az egységes joggyakorlat. Az ítélkezési gyakorlat anomáliái jogszabály-módosításokkal illetőleg a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozataival kerültek felszámolásra.

Az ügyféli jogok megadása/megtagadása terén érdekes kettősségre lehetünk figyelmesek, ha a magyar környezetvédelmi közigazgatás és bírászkodás alakulását szemléljük 1995, a ma hatályos környezetvédelmi törvény hatályba lépése óta. Úgy tűnik, hogy míg a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. Közigazgatási Jogegységi Döntésének (KJE) meghozatala előtt a bíróságok a közigazgatási szervekkel párhuzamosan a megszorító értelmezés hívei voltak, a KJE fordulatot hozott a szemléletben, és a bíróságok inkább a megengedő, a civil szervezetek számára az ügyféli jogot biztosító álláspontot foglalják el.

Nem feledkezhetünk meg az Európai Közösségek Bíróságának jogalkalmazói szerepéről sem, amelynek környezetjogi jelentősége különösen akkor érdemel figyelmet, ha látjuk, hogy az európai bírósági gyakorlat negyede környezetvédelmi vonatkozású. A bírói gyakorlat is a közösségi jog része, és az esetek nagy részében már foglalkozott olyan kérdésekkel, amelyek a hazai jogban csak elvétve, mostanában jelennek meg. A jogérvényesítésben a Bíróság ugyancsak a civil érdekek mellett teszi le a voksot, és kétséges esetekben a részvételi jogok és a környezetvédelmi szabályok kiterjesztő értelmezését tekinti irányadónak.

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK IRÁNYELVE (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről 2007. április 30. napján vált a magyar jog részévé. A jogalkotó több jogszabály módosításával, illetve újak elfogadásával szervesen illesztette be az irányelvet a magyar jogba, amely az irányelv hazai jogba való átültetését megelőzően is tartalmazott környezeti kárfelelősségi rendelkezéseket. Az Irányelv legfontosabb alapelve a „szennyező fizet” elvének megfelelően az, hogy aki környezetkárosodást okoz, annak viselnie kell a szükséges környezetkárosodást megelőző, illetve a helyreállítási intézkedések költségeit, ideértve a kár, illetve a kárveszély felmérésének költségeit is.

A magyar jog az irányelvet megelőzően is ismerte a környezetkárosodás fogalmát, a környezet veszélyeztetéséért, szennyezéséért, illetve károsításáért való büntetőjogi, polgári jogi, közigazgatási jogi felelősséget.

¹⁴ A bírósági gyakorlat a Környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. törvény) 98. §-t kiterjesztően értelmező Legfelsőbb Bíróság 1/2004-es jogegységi határozata alapján ma már ügyfélként vehetnek részt minden olyan ügyben, ahol a környezetvédelmi hatóságok szakhatóságként szerepelnek. A szervezetek részére így lehetővé vált a közreműködés az eddig „tiltott” építési, vízügyi, útügyi stb. eljárásokban is.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 101. §-a alapján bárki, aki tevékenységével vagy mulasztásával a környezetet veszélyezteti, szennyezi vagy károsítja, felelősséggel tartozik. Azaz a hazai jog az irányelvénél szélesebb körben határozza meg a károkozó fogalmát, illetve egy szigorított felelősségi rendszert - a károkozó vétkességétől független -, úgynevezett objektív felelősségi formát alkalmaz, amely nem vizsgálja még védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk esetében sem a károkozó vétkességét (gondatlanságát vagy szándékosságát).

Az irányelv jogharmonizációja nem hozott változást a társadalmi részvételre vonatkozó szabályokat illetően, így ezekben az ügyekben a Kvt., illetve a természetvédelmi törvény (Tvt.) meglévő rendelkezései az irányadók. Ezek alapján mind a természetes személyek, mind a társadalmi szervezetek jogosultak környezetveszélyeztetés, károsítás, és szennyezés esetén fellépni, de a civil szervezetek szélesebb körű jogosítványokkal (ügyféli jogállás, illetve perindítási lehetőség) rendelkeznek.

A nyugati államokban már bevett gyakorlat, hogy a gazdálkodókat arra kötelezik, hogy baj esetére céltartalékot képezzenek. A veszélyes tevékenységet folytatók biztosítékkadására több lehetséges megoldás is létezik, amely lehet kötelező vagy önkéntes jellegű. A környezeti biztosítások célja minden esetben ugyanaz, garanciát teremt egy esetleges környezetszennyezés következményeinek felszámolásához, és egyúttal gazdasági befolyást jelent a környezeti terhelés csökkentésére. A kötelező felelősségbiztosítás bevezetése megoldást jelentene arra a problémára is, hogy a környezetszennyezést okozó vállalatok csődöt jelentve mentesüljenek az általuk okozott károk felszámolása alól.

A fosszilis energiahordozók, a szén, a kőolaj, a földgáz az elmúlt évszázadban és napjainkban is jelentős helyet foglaltak, illetve foglalnak el az energiaellátás területén, bár szerepük kissé mérséklődik.

Magyarországon döntő többségben a biomasszának és mellette még a geotermikus energiatermelésnek van nagyobb jelentősége, amittől lényegesen elmarad a többi megújuló energiaforrásunk. A biomassza a mezőgazdaságból, erdőgazdálkodásból és ezekhez a tevékenységekhez közvetlenül kapcsolódó iparágakból származó termékek, hulladékok, valamint az ipari és települési hulladékok biológiailag lebontható részét jelenti. A hazai teljes biomassza-készlet 350–360 millió tonnára becsülhető, amelynek tized részét használjuk fel energetikai célokra, ami megújuló energiatermelésünk közel 92%-át adja. A biomassza egyik terméke a biogáz rendkívül sokoldalúan felhasználható: fűtési célra, villamos- és hőenergia-termelésre, illetve tisztított (biodízel) formában üzemanyagként.¹⁵

Magyarországon a rendszerváltást követően, a kilencvenes évek közepén megkezdődött, de jelentős fejlődést a mai napig nem tapasztalhatunk, pedig a biogazdálkodásban hazánknak komoly tartalékai vannak, tekintettel jó mezőgazdasági adottságainkra, őshonos állatfajtáinkra. A lakosság környezeti tudatosságának az alacsony volta és jelentős részének gyenge anyagi helyzete (s emiatt érzékeny fogyasztói magatartása), társulva az olcsó tömegtermékek

¹⁵ KSH Jelenti Gazdaság és Társadalom 2009/5. Budapest 22-25.o. Központi Statisztikai Hivatal, 2009 ISSN 1219-6754

áradatával nem teszi lehetővé a környezetbarát termékek népszerűvé válását, általános elterjedését.¹⁶

Magyarország 2002 óta az agrár-környezetgazdálkodás (AKG) területén több környezetkímélő gazdálkodási formát támogat.¹⁷ A környezet- és természetvédelmi szempontú mezőgazdasági földhasználat szempontjából megkülönböztetünk horizontális és zonális intézkedéseket, programokat. A termőhelyi adottságokhoz igazodó környezettudatos gazdálkodási módok közé tartozik többek között az ökológiai gazdálkodás, a vizes élőhelyek fenntartása és megőrzése, valamint az extenzív gyepgazdálkodás is. Az AKG keretén belül lehetőség van térségi (zonális) programok felvállalására is, melyek speciálisan a talaj és a vízvédelem céljainak teljesülését szolgálják az erre kijelölt területeken. A Natura 2000 hálózat, illetve a hozzá kapcsolódó földhasználat szintén a természeti erőforrások megőrzéséhez járul hozzá, az ország csaknem 2 millió hektárján.

Az agrár-környezetgazdálkodási, ill. vidékfejlesztési támogatásban részesülő területek 2002-től folyamatosan növekednek.¹⁸

Az európai közösségi jelentőségű Natura 2000 területek mintegy 1,96 millió hektárt tesznek ki, mely az ország területének közel 21%-a. A magyarországi Natura 2000 területek kiterjedésének 38,5%-a egyéb jogszabályok alapján országos szintű védelemmel is rendelkezik.

Országos jelentőségű védett területeink csaknem fele erdő, ez erdőterületeink ötödét jelenti. Ám a Natura 2000 területek kijelölésével a valamilyen szintű védelem alatt álló erdők aránya közel a duplájára, 36%-ra emelkedett. Az unió ökológiai hálózatának, a Natura 2000-nek különleges madárvédelmi és természetmegőrzési területei mintegy 1,95 millió hektárt tesznek ki, az ország területének ötödét. Hazánk egyedülálló természeti adottságai és azok sok uniós

¹⁶ A téma bővebb kifejtéséhez lásd még Csák Csilla: *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 15-16. o.; Puth: *Der Umweltschutz im Recht der WTO*. Baden-Baden, 2005, Nomos Verlag, 12-14. o.; Szilágyi János Ede: WTO-jog és környezetvédelem. In: Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi*. Szeged, 2009, Pólay Elemér Alapítvány, 486-491. o.

¹⁷ Lásd Olajos István: Cohesion Policy. In: Angyal Zoltán et al.: *Public Policies of the European Union*. Marosvásárhely, 2008, Editura Universitatii 'Petru Maior', 132-133. o.; Horváth Szilvia: Az Európai Unió környezeti pénzforgalmai. In: Miklós László (szerk.): *Környezetjog*. Szeged, 2008, Szegedi Egyetemi Kiadó, 68-71. o.; a környezetvédelem érvényesüléséről más (pl. mezőgazdasági) támogatások esetén lásd Olajos István: Környezetvédelmi szempontok érvényesülése az agrár-támogatásokban. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*. II. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 89-96. o. A vidékfejlesztési támogatások eljárási kérdéseiről lásd Olajos: A vidékfejlesztéshez kapcsolódó támogatási eljárás. In: Olajos (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 94-119. o.

Az egyes támogatásokról lásd részletesebben: Csák Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései. In: Olajos István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 122. o.

¹⁸ Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái (2006-2009)*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 132-133. o. V.ö. Erdős Éva: Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről. In: Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása (1985/1990-2005)*. II. kötet. Budapest, 2007, Gondolat – ELTE ÁJK, 818-823. o. Miklós László (szerk.): *Környezetjog*. Szeged, 2008, SZTE ÁJK JATE Press, 64. o. Az önkormányzati kiadások leggyakoribb céljai: (a) helyi környezetvédelmi feladatok és közszolgáltatások ellátása, (b) települési környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztése, (c) önkormányzati tulajdonú, vagy kezelésű intézmények fenntartása, (d) helyi természeti és kulturális értékek megőrzésének költségei.

tagénál jobb megőrzöttsége folytán a hazai területkijelölés nagysága meghaladja az uniós átlagot. A Natura 2000 irányelvei egyfajta nyitottságot hoztak a magyar természetvédelembe, amennyiben a kijelölt területeken a gazdálkodás bizonyos formái továbbra is folytathatók. A gazdálkodókat szigorú kezelési terv köti, továbbá bizonyos tevékenységek – a nád és a vízi növények vágása, a növényvédő szerek használata, a vadászat, a halászat és a turisztikai tevékenység – csak engedéllyel és ellenőrzések mellett végezhetők. Ugyanakkor komoly lendületet adhatnak a vidék lehetőségeinek jobb kiaknázásához, a fenntartható fejlődés kivirágzásához, amelynek már létező és valódi kiteljesedésre méltó területei az ökoturizmus, a falusi vendéglátás és a biotermelés.

A biotermelés előnyei egyéni és közösségi szempontból egyaránt számosak. A biotermékek kiváló beltartalmi értékei, jó minősége és íze növeli élvezeti értéküket. Ám az, hogy növényvédő szer felhasználása nélkül természetik őket a génmódosított fajták kizárásával, továbbá, hogy a feldolgozás során adalékanyagokat nem alkalmaznak, egészségünket is védi.¹⁹ A szabad állattartás nemcsak finomabb húst eredményez, de feloldja a fenntartható fejlődés és a nagyüzemi állattartás közötti ellentmondást is. Ugyanakkor a környezet- és természetbarát termelési mód, a munkahelyteremtés és az export lehetősége növeli a társadalmi előnyöket.

Annak ellenére, hogy Magyarországon az uniós átlagnál (24%) jóval nagyobb (47%) a növénytermesztésre használt terület aránya, a biotermelés és a biotermékek gyártása terén nem történt nagy áttörés. A magyar biotermékeknek ugyanakkor szinte korlátlan felvevőpiaca van Európában, amit – csakúgy, mint a hazai piacot – a válság sem igazán érintett. A termékek vásárlói ugyanis egyrészt egészségi okokból kényszerülnek a fogyasztásukra, másrészt az egészséges életmód olyan hívei, akiknek az ár általában nem számít. A termelők tevékenységének szabályozása 2009-ig rendkívül bonyolult és átláthatatlan volt, ami a 2011-ben harmadik évében tartó 5 éves támogatási periódusban egyszerűsödött.

2. A fenntarthatóság egyes pénzügyi aspektusai

Mindezek a fenntarthatóság fogalmát és kérdéskörét elemző álláspontok jól mutatják a probléma komplexitását, de egyben jól érzékelhető, hogy a gazdasági kérdések kiemelten kezelendők. A gazdasági rendszer meghatározó eleme az

¹⁹ Olajos István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása Magyarországon. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog*. II. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 73. o. Bézi-Farkas Barbara – Jasinka Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása. In: Csák Csilla: *Agrárjog*. Miskolc, 2006, Novotni Kiadó, 490-491. o., 494. o. A koegzisztenciáról lásd Tanka Endre: Adalékok a génmódosított növények hazai köztermeszthetőségéhez. *Gazdaság és Jog*, 2007, 3. szám, 20-26. o.; a géntechnológia szabályozásának egyéb kérdéseiről a szerzótől lásd Tanka: Génügy, élelmiszerbiztonság, alkotmányos jogvédelem. *Gazdaság és Jog*, 2005, 9. szám, 20-26. o.; Tanka: Alkotmányos bástya a génhadjárat ellen. *A falu*, 2005, 1. szám, 37-49. o. Szilágyi János Ede: A géntechnológia jogi szabályozása. In: Szilágyi János Ede (szerk.): *Környezetjog* II. kötet Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni Alapítvány Miskolc 2010.105-129.o.

államháztartási gazdálkodás, ezen belül pedig a közbevételek, a környezeti költségvetési elvonások és támogatások rendszere.

A fenntarthatóság kérdését a költségvetés területén általános alapelvként az Alaptörvény fogalmazza meg.²⁰ Az alapelv azért tekinthető általánosnak – ahogy az indoklás is utal rá -, mivel az alapvető jogok érvényesülése, az állam hatékony működése csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi, gazdasági egyensúlyát államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Ezért a költségvetési gazdálkodás, a költségvetési tervezés alapvető általános elve, hogy Magyarország kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét kívánja érvényesíteni, amelyet az államháztartás mindkét alrendszerében működő valamennyi szerv köteles tiszteletben tartani. A kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást szolgálja. A fenntartható államháztartási gazdálkodás többféle pénzügyi elvet ölel fel, de különös jelentősége a korábban említett államadósság-szabálynak van.

Az általános alaptörvényi elv mellett több egyéb tervezési alapelvet is találunk, amelyeket részben az elmélet, részben a jogi szabályozás is rögzít.²¹

Az elvek közül kiemelendő a fenntartható közfeladatellátás. Ennek lényege, hogy közfeladat előírása, vállalása esetén vizsgálni kell, hogy a pénzügyi fedezet a feladat ellátására rendelkezésre áll-e. Fontos a fenntarthatóság szempontjából az is, hogy ha a meglévő közfeladatra már nincs pénzügyi fedezet, akkor a közfeladatot meg kell szüntetni. Ez az alapelv is rámutat a takarékos költségvetési gazdálkodás lényegére, hogy csak annyi közfeladat ellátását vállalhatja az állam, amekkorát a költségvetés bevételei, a források lehetővé tesznek. Persze vannak kötelező közfeladatok, amelyeket akkor is köteles ellátni, ha pillanatnyilag nincs rá fedezet, illetve a rendelkezésre álló forrásokat ezekre a feladatokra kell átcsoportosítani. Ezeket a közfeladatokat alkotmányos alapjogként az Alaptörvény, illetve egyéb törvények nevesítenek.

A fenntarthatóság másik aspektusaként a környezetvédelem kérdései egyre inkább fontos szerepet játszanak az államháztartás rendszerében. A környezetpolitika a szakpolitika, a jogi-gazdasági szabályozás, a támogatáspolitikai és az intézményi feltételek kiépítésével igyekszik választ adni a felmerült problémákra.

A kérdéskör egyrészt önálló közfeladatellátást és finanszírozást igényel az államháztartási gazdálkodásban, másrészt az egyes közfeladatok környezetvédelmi vonatkozásai egyre nagyobb jelentőséggel bírnak. A környezetvédelem jelentőségére utal, hogy a környezetvédelmi finanszírozás alapját az egyes törvények mellett az Alaptörvény is megteremti.

Az államháztartási gazdálkodás mind a közbevételek területén (környezetvédelmi adók, egyéb díjak, bírságok stb.), mind a közkiadások területén (szakigazgatás, támogatások) befolyásolja a környezetvédelmi gazdálkodást.²²

²⁰ Alaptörvény N). cikk

²¹ Zsugyel (2009.): i.m. 328-331. o.

Az utóbbi évek gazdasági és pénzügyi válsága átgondolásra készítette a gazdaságpolitika irányítóit a jövőben felmerülő és esetlegesen elkerülhető krízishelyzetek tekintetében. Felerősödnek a fenntartható gazdaságpolitika és ezen belül a fenntartható költségvetési politika mellett szóló érvek és álláspontok.

Fontos cél lesz az összhang megteremtése a természeti környezet, a termelés és a fogyasztás között, amelyhez az államháztartási gazdálkodást is át kell alakítani, a mindenkori költségvetési politikát a fenntarthatóság jegyében kell megformálni a döntéshozóknak.²³

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már a 2010-es költségvetés kialakításánál javasolta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elveinek az érvényesítését, és azt, hogy a környezet fenntartható használata nem választható el a társadalmi, gazdasági problémák kezelésétől.²⁴ Ennek érdekében egy intézkedési csomag megvalósítását javasolta, amely a 2012-es költségvetés kialakításánál is követendő célrendszerként fogalmazható meg:²⁵

- meg kell szüntetni hosszabb távon a környezetszennyezést eredményező gazdasági tevékenységek támogatását, illetve az adópolitikában növelni kell ezen tevékenységek adóterhelését (szénhidrogén termelés, építőipari nyersanyagok, autóipar);
- támogatások biztosítása a környezeti szempontból pozitív tevékenységekre (barna mezős beruházások adókedvezményei);
- a fogyasztási adók mértékét differenciálni kellene, alacsonyabb adókulcsokkal ösztönözve az alacsonyabb környezetterhelésű termékek használatát (alacsonyabb károsanyag-kibocsátású járművek kedvezményei);
- csökkenteni kell a munkára rakódó adó- és járulékkerheket, hogy a foglalkoztatás, a munkavégzés zöld beruházások területén is növekedjen;
- a költségvetésnek támogatnia kellene az ökológiailag is fenntartható beruházásokat (építőipari energiahatékonysági beruházások);
- felül kellene vizsgálni az államilag támogatott nagyberuházások körét;
- kiemelt támogatás szükséges a környezetvédelmi kutatás-fejlesztésnek.

A célrendszer mindenképpen fontos költségvetési kérdéseket érint, de a gazdasági cél és a társadalmi érdekekkel sok esetben ellentétes álláspontot képvisel, nem számolva a gazdasági racionalitásokkal.

Az államháztartás komoly problémákkal küzd és a rövidtávú gazdasági racionalitások ütköznek a fenti intézkedésekkel. Csak néhány példát kiemelve a sok közül. A környezetszennyező gazdasági tevékenységek költségvetési támogatásának a csökkentése például szembe megy azzal a gazdasági racionalitással, hogy a fejlett technológiát és számos munkahelyet teremtő autóipart Magyarországra telepítsük. Az újabb beruházások komoly állami támogatásban részesültek 2011-ben, amely szembe megy az előbb

²² Nagy Zoltán: A környezetvédelem pénzügyi jogi kérdései In: Nagy-Olajos-Raisz-Szilágyi (2010.): i.m. 73. o.

²³ Csernus Dóra Ildikó: Ajánlások a költségvetéshez In: Fülöp Sándor: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa beszámolója 2008-2009. Országgyűlési Biztos Hivatala, Budapest, 2010. 251. o.

²⁴ Csernus (2010.): i.m. 252. o.

²⁵ Csernus (2010.): i.m. 253. o.

megfogalmazott intézkedési javaslattal. Az autóipari beruházások viszont nélkülözhetetlenek Magyarország gazdasági fejlődése szempontjából. A magas szintű technológia, tudás, beszállítói hálózaton keresztül a munkahelyteremtés, mind a gazdasági és a társadalmi előnyök mellett szülő érveket jelentenek.

Sajnos a költségvetés a magas államháztartási hiány, az alacsony GDP növekedés és a jelentős munkanélküliség miatt olyan szorításban volt, hogy a hosszú távú előnyöket és célokat a rövidtávú előnyök és célok alá rendelte. Ez nem feltétlenül helyes, de egy nehéz helyzetben lévő gazdaságban racionális megfontolásnak tekinthető.

A másik fontos javaslat a munkára rakódó adó- és járulékkerhek kérdése, amelynek csökkentése erősítené a javaslat szerint a foglalkoztatást. Elvileg támogatható a felvetés, de a probléma sokkal összetettebb, mint a foglalkoztatás területe. A Kormány új intézkedésként 2011-től a személyi jövedelemadó mértékét csökkentette és egykulcsossá tette. Ez az intézkedés rövidtávon álláspontom szerint nem hozta meg a várt eredményt. Nem növekedett a SZJA bevételek volumene, hanem jelentősen csökkent, 300-400 milliárdos lyukat ütve a költségvetési bevételekben. Nem növekedett a foglalkoztatás sem, sőt a bevételek elmaradása a kiadások csökkenését hozta magával, amely a megszorítások révén rövid távon a munkanélküliség növekedését jelentheti. Mindezek a gazdasági folyamatok napjainkra megváltoztak, nőtt a GDP, csökkent a munkanélküliség és jelentős mértékben nőttek a központi költségvetés adóbevételei, tehát a hosszú távon már jelentkeztek az eredmények.

Súlyos veszélyeket rejt magában a járulékok csökkentése is. A nyugdíj- és az egészségbiztosítási járulék a csökkentés révén nem fogja fedezni a folyó kiadásokat, azaz az ellátó rendszer hiányát az adóbevételekből kell pótolni, amely hosszabb távon a rendszer fenntarthatóságát veszélyezteti. Tehát a további járulékcsonkítás tovább veszélyezteti a társadalombiztosítási alapok egyensúlyát.

Mindezek a példák jól szemléltetik a problémák komplexitását, és azt, hogy a fenntarthatóság és a környezetvédelmi kérdések csak az államháztartás komplex rendszerének elemzésével oldhatóak meg.

Összegzés

A tanulmány rámutat arra, hogy a fenntarthatóság összetett fogalom és a környezetjog mellett a pénzügyi jog területén is értelmezhető, sőt a két jogterület szorosan összefügg. A környezeti fenntarthatóság kialakítása nagymértékben függ a pénzügyi szabályozók szerepétől. A közigazgatási jog hatósági szabályozása egyedül kevés a hatékony környezeti felelősség megteremtésére. Szükség van olyan szabályozási eszközökre, amelyek a gazdasági eszközök révén tudnak hatni az adott társadalom fenntartható működésére. A piacgazdaság és a gazdasági verseny csak a gazdasági szabályozók révén lesz figyelemmel a környezeti tényezőkre. A teljesen szabad piaci elvek pillanatnyi előnyök érdekében nem hoznak profitáldozatot. A pénzügyi jog viszont úgy tud beavatkozni a gazdasági viszonyokba, hogy a versenykorlátozó intézkedéseket normatívan határozza meg.

Az adók révén az állam hatni tud a környezeti értékek figyelembe vételére, át tudja hangolni a gazdasági tevékenységet környezettudatosság jegyében. A támogatások pedig lehetővé teszik az olyan gazdasági tevékenységeket vagy a gazdasági tevékenység olyan átalakítását, amely szintén a fenntarthatóságot szolgálja. A pénzügyi érdek az ember és a társadalom jelentős mozgatórugója, amely elősegíti a környezeti felelősség érvényesülését.
