

European Environmental Law: an introduction (Hungarian)

Európai környezetvédelmi jog: bevezetés*

Wybe Th. Douma

Bevezetés

Ennek a tanulmánynak a célja, hogy rövid betekintést adjon abba az Európai Közösségi joganyagba, mely a környezetvédelmet szabályozza. Először az Európai Közösség Alapító Szerződésének (a továbbiakban „Alapító szerződés”) környezetvédelemmel és fenntartható fejlődéssel foglalkozó részei kerülnek bemutatásra. Majd, néhány általános megjegyzést követően, a különböző, a Római szerződést módosító szerződések által hozott változások, valamint a Maastrichti szerződés környezetvédelmet és fenntartható fejlődést érintő bekezdései kerülnek bemutatásra. Végül említésre kerülnek az Amszterdami és Nizzai szerződés általi és az Alkotmány hatályba lépése esetén várható módosulások.

Releváns jogszabályok

Európai Közösséget Létrehozó Szerződés

2. cikk	Alapelvek (köztük a gazdasági tevékenységek fenntartható fejlődése és a környezet minőségének magas szintű védelme és javítása)
3. cikk (1) l)	Környezetpolitika
6. cikk	Környezetvédelmi követelmények intergrálásának elve, fenntartható fejlődés
28. (ex 30.) cikk	Behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozás tilalma
30. (ex 36.) cikk	Kivétel a 28. cikk rendelkezései alól, amennyiben a tilalom vagy korlátozás indokolt az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelme érdekében
95. cikk (ex 100A.)	Belső piac
174. (ex 130R.) cikk	Környezetvédelem
175. (ex 130S.) cikk	Jogalap környezetvédelmi jogalkotásra
176. (ex 130T.) cikk	Szigorúbb nemzeti szabályok

Áttekintés

Bár a szó „környezet” nem szerepelt az eredeti Közösséget alapító szerződésekben, a környezetvédelem az alapelvek egyike 1972 óta. Környezetvédelmi akciótervek születtek, melyek tovább részletezték az alapelveket és megfogalmazták azokat a fontosabb témákat, melyek előrelépést igényeltek. Főként az Alapító szerződés 100. és a 235. cikkére támaszkodva, különböző szabályokat kerültek megalkotásra, például a levegőszennyezés vagy vízszennyezés területén. Hamarosan szükséges lett a nemzeti környezetvédelmi szabályok harmonizálása,

elkerülendő a közösségi kereskedelem zavarát, megelőzendő az egyenlőtlen versenyhelyzetet, megóvandó az emberi egészség és a környezet védelmét. Ekkorra már a környezetvédelemmel kapcsolatos szabályok százai születtek, melyek a nemzeti joganyag majdhogynem egészére hatással voltak. Jelenleg a nemzeti környezetvédelmi joganyag több mint felét érinti vagy egyenesen kötelező előírásokat alkotott rá a Brüsszeli jogalkotás.

Egyesítő szerződés

1987 július 1-én az Egyesítő szerződés módosította az Alapító szerződést, melynek eredményeképp a „környezet” szó megjelent a 100a. (belső piac) cikkben és a környezet külön cikket is kapott, a 130R-T formájában. Ugyanakkor a környezetvédelem még nem került a Közösség alapelvei közé.

Maastrichti szerződés

A Maastrichti szerződés 1993. november 1-es hatályba lépésével a környezet védelme végre helyet kapott a Közösség alapelvei között a 2. cikkben. Innentől az Európai Unió az Európai Közösséggel párhuzamosan létezik.

Amszterdami szerződés

Az Amszterdami szerződés 1999. május 1-én lépett hatályba. Ennek eredményeképpen az Alapító szerződés szövege átszámozódott. Az integráció alapelve, melyet előzőleg a 130R cikk mondott ki, előbbre került. A 6. cikk ezentúl megköveteli, hogy a a környezetvédelmi követelményeket be kell illeszteni a 3. cikk által megfogalmazott közösségi politikák és tevékenységek megfogalmazásába és végrehajtásába, különösen a fenntartható fejlődés biztosítása végett. A 95. cikk (volt 100a), mely a belső piaccal kapcsolatos szabályokat tartalmazza, lehetőséget teremt az európai harmonizációs szabályokhoz képest szigorúbb nemzeti szabályok alkalmazására. Végül szükséges megjegyezni, hogy az együttdöntési eljárás ezentúl alkalmazandó a 95. és 175. cikk alapján hozott szabályokra is.

Nizzai szerződés

A Nizzai szerződés nem hozott jelentős változásokat a környezetvédelem területén. A kormányközi konferencia számára készült napirend egyébként sem tartalmazott sok környezetvédelmet érintő témát, és még azokat a célokat sem sikerült elérnie a konferenciának, melyeket eredetileg kitűztek. Nizza azzal okozta a legnagyobb csalódást, hogy fenntartotta a status quot a környezetet érintő döntéshozatalt illetően. Az úgynevezett eco-adók esetében megmaradt az egyhangú szavazás, nem módosult minősített többségűvé, ahogyan azt tervezték. Ez különösen megnehezítette a területen való döntéshozatalt, különösen a tervbe vett EU-bővítés fényében.

A másik, aggodalomra okot adó tény a környezetvédelmi cikk módosítása volt. A célok között szereplő természeti erőforrások esetén a „*concerning*” (kapcsolatos) szó helyett az „*affecting*” (érintő) szó került a szövegbe. Így a cikk jóval tágabb értelmet kapott, aminek eredményeképpen több tevékenység került a körébe, melyet egyhangú szavazattal kellett eldönteni.

Európai Alkotmány

A megállapodás eredményeként megszületett négy rész szövege számos környezetvédelmi illetőségű szabályt tartalmaz. Az I. Rész preambulumban világosan szerepel, hogy a többiek között a környezet minőségének javításán alapuló fenntartható fejlődés az Unió alapelvei közé

tartozik (I. cikk 3. bek.) éppúgy, mint a fenntartható fejlődés globális előmozdítása (I. cikk 4. bek.). A környezet megosztott hatáskörbe tartozó terület marad. A környezetvédelem Uniós politikákba való integrálásának követelménye mind a II. (II. cikk 37. bek.) mind a III. Részben (Az Unió Politikái és Működése) (III. cikk 4. bek.) szerepel. A III. cikk 4. bekezdése nagyjából megegyezik az Alapító szerződés 6. cikkével. A II. cikk 37. bekezdés kimondja a környezet magas szintű védelmének és minősége javításának kívánalmát „a fenntartható fejlődés alapelveivel összhangban”. A II. cikk 3. bekezdés tartalmazza a fizikai (és mentális) integritás tiszteletben tartásához való jogot, a II. cikk 7. bekezdés pedig a magán- és családi élet tiszteletben tartásának jogát. Ezek a cikkek mind szóba jöhetnek egy komoly szennyezés esetén. A II. cikk 129-131. bekezdései a környezet védelmével foglalkoznak, elvben megfelelnek az Alapító szerződés 174-176. cikkeinek. Pénzügyi intézkedésekkel, város- és vidéktervezéssel kapcsolatosan és különleges víz- föld- és energiafelhasználás esetében megmaradt az egyhangú döntéshozatal kívánalma. A III. cikk 43. bekezdés felváltja az Alapító szerződés 30. (ex 36) cikkét, azonban a környezet védelme kimarad a lehetséges jogalapok közül, így az ésszerűség elvén („rule of reason”) alapuló ítélkezés a továbbikában is fontos szerepet fog kapni. A III. cikk 65. bekezdése átveszi a 95. cikk helyét, anélkül azonban, hogy jelentős változásokat hozna a környezet védelme érdekében megtehető, az európai szabályoknál szigorúbb nemzeti intézkedések lehetősége terén. Végül, a szöveg tartalmaz egy új, energiával kapcsolatos cikket (III. cikk 157. bekezdés), mely előtérbe helyezi a környezet megőrzésének és javításának szükségességét. Mindent egybevetve ha a nemzeti népszavazások nyomán hatályba lépne ez a szerződés, az mindenképpen előnyös lenne a környezet és a fenntartható fejlődés szempontjából.

Az áruk szabad áramlása

A nemzeti környezetvédelmi politika köteles figyelembe venni bizonyos európai rendeletek és irányelvek által támasztott követelményeket. A továbbiakban ezeket részletezzük, már amennyiben befolyásolják az európai politika területeiként a belső piacot és a környezetet. Az áruk szabad mozgását érintő nemzeti környezetvédelmi jogalkotás szempontjából a 28. (ex 30). cikknek van jelentősége. A cikk kimondja, hogy behozatallal kapcsolatosan alkalmazott korlátozások és azzal azonos hatású intézkedések elvileg tiltottak, hacsak nem szükségesek az emberek, állatok és növények egészségének megőrzése érdekében. A környezet védelme szintén egy lehetséges kivétel, azonban csak ha az ésszerűség elvének („rule of reason”) megfelel a konkrét esetben. Az ésszerűség elvének alkalmazására kiváló példa az Európai bíróság *Dán üvegek* esete (C-302/86). Ezek a tilalmak vagy korlátozások ugyanakkor nem lehetnek önkényes diszkrimináció eszközei, sem a tagállamok közötti kereskedelemre nem jelenthetnek rejtett korlátozást. Az intézkedéseknek ugyanakkor arányosnak kell lenniük annyiban, hogy a cél elérése végett nem állhat rendelkezésre a kereskedelmet kevésbé korlátozó alternatív intézkedés.

A belső piac kiépítése

Az Alapító szerződés 95. (ex 100A) cikke jogalapot biztosít rá, hogy a belső piac kialakítása és működése érdekében intézkedéseket hozzanak. A cikk 3. bekezdése megköveteli, hogy többek között a környezet és a közegészség magas szintű védelmét alapul vegyék ilyen intézkedéseknél. A 4. bekezdés bizonyos követelmények fennállása esetén megengedi a környezetvédelemmel vagy a munkakörnyezettel kapcsolatosan nemzeti szinten hozott intézkedések megtartását. Az 5. bekezdés még új, szigorúbb szabályok meghozatalát is lehetővé teszi azt megkívánó körülmények esetén. Hollandia számtalan esetben hivatkozott a szigorúbb nemzeti intézkedések megtartását lehetővé tevő szabályra amikor úgy ítélte, hogy a közösségi szabályok nem eléggé ambíciózusak. Eleddig a Bizottság nem hozott döntést ezekben az ügyekben. Azóta a kadmiummal kapcsolatos kérést vissza is vonta az ország. A Bizottság a PCP-re vonatkozóan engedélyezte Németország és Dánia hasonló kéréseit. Az Alapító szerződés 100A cikkéből kiindulva számos intézkedés látott napvilágot a veszélyes minták válogatása, csomagolása és megjelölése valamint a genetikailag módosított szervezetek

környezetbe való kerülése területén. Mostanra már jónéhány döntés alapjául szolgált az új 95. cikk.

A környezetről szóló rész

A 174. (ex 130R) cikk a közösségi környezetvédelmi politika céljaival és alapelveivel foglalkozik. A 174(2) cikk magasszintű védelmet követel meg, de lehetőséget biztosít a helyi különbségekből fakadó kivételekre. A 175. cikk tartalmazza a tulajdonképpeni jogalapot és írja elő a döntéshozatali folyamatot. Végül, a 176. cikk (volt 130T) lehetőséget ad a tagállamok számára szigorúbb intézkedések meghozatalára, illetve fenntartására. Ezeknek az intézkedéseknek összhangban kell állniuk az esődleges szerződésbeli szabályokkal és kötelezően jelenteni kell őket a Bizottságnak. Olyan elsődleges intézkedések, melyeknek kevésbé van egyértelmű kapcsolata a belső piac működésével, mint például természetvédelmi intézkedések, de például a 91/56. számú irányelv is a környezetről szóló részre támaszkodva született.

Irányelvek

Az Alapító szerződés 249. (ex 189) cikke szerint az irányelv megadja az elérendő célokat és kiszab rájuk bizonyos időkeretet, azonban a nemzeti hatóságok megválaszthatják a cél eléréséhez szükséges formát és eszközt. Magánszemélyek hivatkozhatnak irányelvbeli szabályokra abban az esetben, ha a nemzeti jogalkotó túl későn vagy hibásan ültette át azokat a nemzeti jogba. Csak azon szabályok esetén lehetséges azonban ez, amelyek egyértelműek, pontosan megfogalmazottak és feltétel nélküliek. Megkülönböztethetünk tehát olyan eseteket, amikor a nemzeti szabályok szigorúbbak, illetve amikor engedékenyebbek a közösségiéknél. Az előbbi esetben közvetlen érdekelttségük hivatkozhatnak a közösségi szabályokra, az utóbbiban harmadik személyek is esetlegesen a tagállam ellen (de más személyek ellen nem).

Rendeletek

Európai rendeletek

Az európai rendeletek természetüknél fogva közvetlenül alkalmazhatóak a tagállamokban (Alapító szerződés 249. (ex 189) cikk)). Rendeletek alkalmazandók olyan esetekben, amikor bizonyos területeket – például hulladékok behozatala, kivitele vagy veszélyeztetett állat-és növényfajok kereskedelme – ugyanúgy kell szabályozni minden tagállamban.

Esetjog

Az Európai Közösségek Bírósága (EKB) a végső fórum ha a vita tárgya az Európai Közösségek joga. A Bíróság értelmezi a jogot, olyan esetekben, melyekben valamelyik közösségi intézmény vagy magánszemély érintett. A Bíróság eljárásai a következők lehetnek:

Az Alapító szerződés 226. (ex 169.) cikkében megfogalmazott eljárás. Ez a cikk felhatalmazza a Bizottságot, hogy egy végrehajtási eljárást az EKB elé vigyen abban az esetben, ha a Bizottság véleménye szerint az érintett tagállam nem teljesítette a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségeit. Ez azonban az eljárás utolsó lépcsőfoka. A Bizottság és a tagállam tárgyalásokat folytat az EKB bevonását megelőzően. Ez fokozatosan történik: először informális megbeszélésekre kerül sor a két fél között; amellyiben nem jutnak közs nézőpontra, a Bizottság küld egy hivatalos felszólítást tartalmazó levelet, melyben pontosan megjelöli, hogy véleménye szerint a tagállam mely Közösségi jogszabályokat sértette meg; ha ennek ellenére sem ültetik át a kérdéses jogszabályt megfelelően a nemzeti jogba, a Bizottság egy indokolt véleményt ad ki és két hónap határidőt biztosít rá, hogy a tagállam tegyen a megfelelő lépéseket, mielőtt az EKB-hez fordul. Amennyiben a B egyetért a Bizottsággal, a tagállam köteles megváltoztatni a nemzeti jogot és átültetni a közösségi jogot. A 228. cikk alapján pénzbeli szankciók is kiróhatóak. Görögország volt az első ország, amelyet ily módon bírságoztak meg, a C-387/97 számú ügyben.

Az Alapító szerződés 226. (ex 169.) cikkében megfogalmazott eljárás. Ez a cikk kimondja, hogy a nemzeti bíróság (elsőfokú bíróság esetén kötelezően) az EKB elé utalhat olyan kérdéseket, amelyek a közösségi jog értelmezését vagy érvényességét érintik, ha ilyen kérdések ez előtt a nemzeti bíróság előtt lefolytatott, magánszemélyek közötti jogvita során merülnek fel. Felülvizsgálatot igénylő témakörök: az Alapító szerződés értelmezése és a közösségi tevékenységek értelmezése és érvényessége. Arra is van lehetőség, hogy a tagállamok nemzeti jogát a Közösségi joggal szemben felmérjék. A nemzeti bíróságnak kötelezően követnie kell az EKB által adott magyarázatot.

Az EKB környezettel kapcsolatos fontosabb ítéletei a következők: a *Walloon hulladék* ügy (C-2/90, 1992. július 9.), melyben az EKB szerint a veszélyes hulladék behozatalának teljes tilalma nem megengedett a 84/631 európai irányelv alapján. A *Dán méh* ügyben (C-67/97, 1998. december 3.) a meghatározott méhfajta bizonyos szigetre való behozatalának tilalma igazolható az Alapító szerződés 36. (ex 30.) cikkében tartalmazott kivétel alapján, az állatok életének és egészségének védelmében. A környezetvédelmi ügyek áttekintése érdekében kérjük, látogassa meg jogeseteket tartalmazó oldalunkat.

* Translated from English by Marianna Kondás