



Jelentés a fenntartható fejlődés általános jogi szabályozását megalapozó kutatásról

(szakmai beszámoló)

**Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Víz- és Környezetpolitikai Tanszék**

2020 január

**Készítette: Dr. Baranyai Gábor,
egyetemi adjunktus,
Víz- és Környezetpolitikai Tanszék, NKE VTK**

Tartalomjegyzék

Vezetői összefoglaló.....	4
I. A kutatás célja, folyamata, módszertana	6
I.1. A kutatás célja és tárgya.....	6
I.2. Munkamódszer és munkafolyamat.....	6
II. A fenntartható fejlődés jogi szabályozásának alapvető kérdései.....	7
II.1. Alapvetés.....	7
II.2. Szabályozási megközelítések: a fenntartható fejlesztési törvény jellege és terjedelme	8
II.3. A lehetséges szabályozási kérdések köre és osztályozása.....	9
a) <i>A fenntartható fejlődés mint államrezon, mint absztrakt állami célrendszer jogszabályi deklarációja</i>	9
b) <i>A fenntartható fejlődés alapelvei</i>	10
c) <i>A fenntarthatóság célkitűzései általában</i>	11
d) <i>A fenntartható fejlesztés stratégiai dokumentumai</i>	12
e) <i>A fenntartható fejlesztés speciális intézményei</i>	12
f) <i>A kormányzás fenntarthatóságára vonatkozó előírások</i>	12
g) <i>A fenntarthatósági átmenet gazdasági dimenziói</i>	13
III. A fenntartható fejlődés szabályozásának nemzetközi aspektusai.....	14
III.1. Nemzetközi szabályozási minták.....	14
III.2. Az Egyesült Nemzetek, más multilaterális szervezetek, valamint az Európai Unió szabályozó tevékenysége.....	16
IV. A fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepcionális alapjai	18
IV.1. A törvényi szabályozás indoka: a fenntarthatósági fordulat szükségessége.....	18
a) <i>A világunkat alapvetően meghatározó jelenségek</i>	18
b) <i>...és a fenntarthatósági fordulat szükségessége</i>	19
IV.2. A törvényi szabályozás kiindulópontja: az Alaptörvény fenntarthatósági programja.....	19
a) <i>Az Alaptörvény</i>	19
b) <i>Ágazati törvények</i>	20
c) <i>Egységes fenntarthatósági célok és intézményrendszer szükségessége az ágazati töredezettség megszüntetése érdekében</i>	20
IV.3. A törvény javasolt szerkezete és jellege	21
V. A fenntartható fejlesztési kerettörvény javasolt tartalma	21
V.1. Preambulum.....	21
V.2. Általános rendelkezések	22
a) <i>A törvény célja és hatálya</i>	22
b) <i>Alapfogalmak</i>	22
c) <i>Alapelvek</i>	23
V.3. A nemzeti erőforrások nyilvántartása, megőrzése és gyarapítása	24
a) <i>A nemzeti erőforrások védelmére, megőrzésére és gyarapítására irányuló általános kötelezettség</i>	24
b) <i>A Nemzeti Erőforrás-kataszter</i>	24
c) <i>A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv</i>	25
V.4. A fenntartható fejlődés követelményének érvényesítése az állami döntéshozatal során.....	26
a) <i>A Keretstratégia és Cselekvési Terv érvényesítése az állam jogalkotó, stratégiai tervező és végrehajtó tevékenysége során</i>	26
b) <i>Előzetes fenntarthatósági vizsgálat</i>	27
V.5. Az Országgyűlés és a Kormány feladatai.....	27
a) <i>Országgyűlés</i>	28
b) <i>A Kormány</i>	28
c) <i>A miniszter</i>	29
V.6. A gazdasági átmenet kérdései	29
a) <i>A gazdasági átmenet szabályozási eszközrendszere</i>	29

b) Szabályozási opciók.....	29
c) Javasolt szabályozási megoldás	30
V.7. Az állami és önkormányzati szervezetrendszer működésének fenntarthatósága.....	31
V.8. A fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés	32
V.9. A települési önkormányzatok feladatai	33
1. melléklet 2020. évi ... törvény Magyarország fenntartható fejlesztésének keretrendszeréről	34
2. melléklet A fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben.....	49
3. melléklet Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek.....	74
4. melléklet A fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei.....	96
5. melléklet A fenntartható fejlesztés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon: helyzetelemzés és javaslatok a fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepciójához.....	196
6. melléklet Humánökonómia: legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb gyakorlatok bevezetésére.....	217

Vezetői összefoglaló

Magyarország *Alaptörvénye* lefekteti egy átfogó *fenntartható fejlődési program* kereteit. A fenntartható fejlődés alaptörvényi rendelkezései megfelelő kiindulópontot jelentenek egy átfogó nemzeti fenntartható fejlődési fordulat megalapozásához, számos ágazati jogszabály pedig a fenntartható fejlődés egy-egy részterülete kapcsán kijelöli az állami és nem állami cselekvés szektorális céljait és kereteit. Mindazonáltal, hazánkban nem létezik olyan általános fenntartható fejlődési törvény, amely megteremtené a makro és ágazati szabályozási szint közötti kapcsolatot, illetve összehangolná az egyes szakterületi tevékenységeket egy egységes fenntarthatósági célfüggvény mentén.

A fentiekre tekintettel az Innovációs és Technológiai Minisztérium 2018 decemberében fenntartói támogatást nyújtott a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részére egy, *a fenntartható fejlődés általános jogi szabályozását megalapozó kutatás* lefolytatására (a projekt). A projekt célja a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos, jövőbeni horizontális hatályú törvény megalapozása volt. Ennek keretében a kedvezményezett vállalta, hogy tudományos mélységű, de a politikai döntéshozatal támogatására is alkalmas részterületi tanulmányok alapján összeállítja egy fenntarthatósági *kerettörvény szakmai tartalmát*, valamint elkészít egy, szövegszerűen kidolgozott *törvény-tervezetet*.

A kutatás eredményeinek tükrében a jelentés tisztázza a *fenntartható fejlődés jogi szabályozásának alapvető kérdéseit*, így a fenntarthatóság mint államrezon indokoltságát, a fenntartható fejlődés alapelveit, célkitűzéseit, a fenntartható fejlesztés stratégiai dokumentumait, eszközeit és intézményeit. A jelentés összefoglalja a fenntartható fejlődés szabályozásának *nemzetközi aspektusait*, kitérve a külhoni jogszabályok elemzésére és a fenntarthatóság a szabályozásának nemzetközi jogi és multilaterális politikai vonatkozásaira.

A jelentés mindezek alapján kijelöli egy fenntartható fejlesztési kerettörvény *javasolt tartalmát* az alábbiak szerint:

- általános rendelkezések (cél, hatály, alapfogalmak, alapelvek),
- a nemzeti erőforrások nyilvántartására, megőrzésére és gyarapítására vonatkozó rendelkezések (nemzeti erőforrás kataszter, a nemzeti erőforrások-célállapotok meghatározása, a célállapot megvalósításának kötelezettsége, stratégiai tervdokumentumok),
- a fenntartható fejlődés követelményének érvényesítése az állami döntéshozatal során (stratégiai tervdokumentumok érvényesítése, fenntarthatósági hatásvizsgálat),
- az Országgyűlés és a Kormány fenntartható fejlesztési feladatai,
- a fenntartható termelés és fogyasztás célkitűzései és eszközei (adózás és hatósági árak, közbeszerzés, támogatások, infrastruktúra-fejlesztés stb.),
- az állami szervezetek fenntartható üzemeltetése és fejlesztése,
- a fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés,
- a települési önkormányzatok feladatai,

A jelentés mellékletei tartalmazzák a kerettörvény javasolt *normaszövegét*, valamint az *alapozó tanulmányokat* az alábbi felosztás szerint:

- a fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben,
- az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek,

- a fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei,
- a fenntartható fejlődés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon,
- a fenntarthatóság gazdasági aspektusai: legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb gyakorlatok bevezetésére.

I. A kutatás célja, folyamata, módszertana

I.1. A kutatás célja és tárgya

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) 2018 decemberében fenntartói támogatást nyújtott a Nemzeti Községi Egylet (NKE) részére egy, *a fenntartató fejlődés általános jogi szabályozását megalapozó kutatás* lefolytatására (a projekt). A projekt célja a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos, jövőbeni horizontális hatályú törvény megalapozása volt. Ennek keretében a kedvezményezett vállalta, hogy tudományos mélységű, de a politikai döntéshozatal támogatására is alkalmas részterületi tanulmányok alapján összeállítja egy fenntarthatósági *kerettörvény szakmai tartalmát*, valamint elkészít egy, szövegszerűen kidolgozott *törvény-tervezetet*.

A támogatói okirat alapján projektet keretében a kedvezményezettnek többek között az alábbi kérdések vizsgálatára kellett kitérnie:

- a fenntartható fejlődés szabályozása a világban,
- az ENSZ fenntartható fejlesztési céljaiból fakadó feladatok, kötelezettségek,
- a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogelvek,
- a fenntartható fejlődés állami intézményrendszere,
- a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos horizontális és ágazati politikák rendszere,
- a fenntartható fejlődést érintő állami döntéshozatali eljárások,
- a fenntarthatóságot befolyásoló horizontális állami rendszerek (közpénzügyek, gazdaságpolitika, fejlesztéspolitika, területrendezés, közszolgáltatások stb.).

I.2. Munkamódszer és munkafolyamat

A projekt támogatói okirat által meghatározott időtartama 12 hónap volt (2019. január 1.-december 31).

A kutatásokat az NKE munkatársai, illetve felkért külső szakértők végezték az NKE Víz- és Környezetpolitikai Tanszékének (Tanszék) irányítása mellett. A kutatások eredményeit ezen jelentés, valamint a jelentés mellékletét képező tanulmányok foglalják össze. Önálló tanulmány készült az alábbi témakörökben:

- A fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben (*Dr. Ambrusné Dr. Tóth Éva*),
- Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek (*Tomaj Zsófia*),
- A fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei (*Dr. Fülöp Sándor*),
- A fenntartató fejlesztés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon: helyzetelemzés és javaslatok a fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepciójához (*Dr. Fülöp Sándor*),
- Humánökonómia: legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb gyakorlatok bevezetésére (*Dr. Tóth Gergely*).

A kutatások eredményeit a Tanszék munkatársai összesítették, belső vitaanyagokban szintetizálták. Ezeket az előkészítő anyagokat, ideértve a törvény koncepciója és a normaszöveg különböző változatait az NKE által felkért tanácsadó testület véleményezte. A tanácsadó testület tagjai voltak:

- Bándi Gyula, egyetemi tanár, PPKE JAK,
- Baranyai Gábor, egyetemi adjunktus, NKE VTK,
- Bartus Gábor, egyetemi adjunktus, BME GTK,
- Fodor László, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK,
- Fülöp Sándor, szakfő-referens, NKE VTK,
- Kerekes Sándor, egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem GTK,
- Kiszél Vilmos, elnök, Göncöl Szövetség,
- Kovács Ferenc, szakmai főtanácsadó, IM,
- Körösi Csaba, nagykövet, igazgató, Köztársasági Elnök Hivatala,
- Nemes Csaba, főosztályvezető, ITM,
- Palotai Zoltán, osztályvezető, ITM,
- Tomaj Zsófia, tanácsadó,
- Tóth Gergely, egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem GTK,
- Zlinszky János, egyetemi docens, NKE VTK.

II. A fenntartható fejlődés jogi szabályozásának alapvető kérdései

II.1. Alapvetés

A kutatás kiinduló kérdés az volt, hogy a fenntartható fejlődés – amely a környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok elvben végtelen széles körét fedi le – *szabályozható-e* általános jelleggel, és ha igen, egy ilyen általános tartalmú törvénytől a kérdéses környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok milyen változása várható el Magyarországon (azaz *van-e értelme szabályozni*).

A releváns nemzetközi példák¹, a hazai széles körű szektorális jogszabályok és stratégiák², valamint az Alaptörvény markáns fenntarthatósági célkitűzéseinek³ alapján a kutatási eredmények azt támasztják alá, hogy a fenntartható fejlődés (illetve az annak megvalósítására irányuló tudatos tevékenység: *a fenntartható fejlesztés*) kereteinek törvényi kijelölése érdemben elősegítené hazánk harmonikus, hosszú távú társadalmi, környezeti és gazdasági fejlődését. Mindazonáltal egy ilyen jogszabály hatásai, még a törvény gondos és elkötelezett végrehajtását feltételezve sem becsülendők túl⁴. Egy törvény önmagában nyilvánvalóan nem elégséges évszázadok, évtizedek alatt rögzült termelési és fogyasztási minták, állami, vállalati és állampolgári attitűdök gyors megváltoztatására. Azonban a magas szintű politikai elkötelezettség kinyilvánítása, alapvető fenntarthatósági célok és mechanizmusok megállapítása útján markáns *keretet adhat* egy átfogó, nemzeti szintű *fenntarthatósági fordulat* megvalósításához. A fenntarthatósági törvény tehát alkalmas, de önmagában nem elégséges eszköz „Világunk átalakításához”⁵.

A kiindulópont tisztázását követően választ kell adni arra kérdésre is, hogy hogyan szabályozható általános jelleggel a fenntarthatóság. A fenntartható fejlődés fogalma ugyanis a környezeti-társadalmi-gazdasági viszonyok és folyamatok olyan széles körét fedi le, amely jelentősen megnehezíti egyöntetű jogi keretek kialakítását. Ennek következtében, dedikált fenntartható fejlődés tárgyú törvény relatíve kevés helyen van hatályban. Ezen jogszabályok

¹ Ld. III.1. és 2. melléklet.

² Ld. 5. melléklet.

³ Ld. IV.2.

⁴ „Még egy törvény?” Ld. 6. melléklet, 1. ábra.

⁵ Az ENSZ aktuális fenntartható fejlődési stratégiájának címe, ld. 3. melléklet.

absztrakciós szintje, tárgyi hatálya, jogforrási hierarchiában betöltött szerepe pedig szélsőségesen változik⁶. Nem jelöl ki egyértelmű szabályozási keret az Európai Unió jogrendje sem, amely bár a fenntarthatóság számos kérdése kapcsán fogadott el jogi aktusokat, sem kifejezett fenntartható fejlődési stratégiával, sem ilyen tárgyú keretjogszabállyal nem rendelkezik⁷.

Ekképp, *nincsen olyan kiérlelt szabályozási modell* sem, amely a hazai viszonyok között is egyértelmű irányadó mintaként szolgálhatna. A jogszabályi koncepció előkészítése során ezért valamennyi lehetséges fenntarthatósági téma kapcsán egyenként meg kellett vizsgálni, hogy annak jogi szabályozása lehetséges vagy/és indokolt-e, illetve hogy a jog által kezelhető rendszerbe illeszthető-e. Alkalmas minta hiánya és a kérdés összetettsége miatt a fenntartható fejlődési kerettörvény tehát *érdemi és innovatív jogfejlesztő tevékenységet* igényel.

II.2. Szabályozási megközelítések: a fenntartható fejlesztési törvény jellege és terjedelme

Tekintettel a fenntartható fejlődés koncepciójának horizontális, integratív jellegére, valamint fenntarthatósági gondolkör (vélelmezett) primátusára elképzelhető olyan megközelítés, amely a fenntartható fejlődést az állam léte és működése fő, vagy egyik elsőleges indokaként határozza meg. A fenntartható fejlődés megvalósítása ekképp központi *államrezon*⁸.

Ebből az következhet, hogy szükség van olyan markáns keretjogszabályra, amely nemcsak, hogy rögzíti a fenntarthatóság fő elvi követelményeit, intézményeit stb., hanem – sajátos státuszából fakadóan – a fenntartható fejlődés elvárásait a jogrendszer egésze felé megfelelően közvetíti is. Ennek legegyszerűbb formája egy *alkotmányos erejű jogszabály*, a hazai jogforrási rendben: sarkalatos törvény lenne, amely már a jogforrási hierarchiában betöltött helyéből fakadóan is egyértelművé tenné a fenntarthatóság központi szerepét a jogrendszerben. Mindazonáltal, ilyen típusú, hierarchikusan is elkülönülő fenntartható fejlődési jogszabály nem ismert a világban. Magyarországon pedig az Alaptörvény nem is teszi lehetővé sarkalatos törvény elfogadását a kérdésben.

A fentiekből következik, hogy a fenntartható fejlődés keretjogszabálya csak olyan *törvény* lehet, amely *hierarchikusan nem különül el* semmilyen egyéb törvénytől. Következésképp, horizontális és integratív szerepét csak annyiban tudja betölteni, amennyiben *elvi rendelkezései, az általa kialakított intézmények és eljárások* érdemi ráhatással vannak/lehetnek az állam működésének egyéb, fenntarthatósági szempontból meghatározó területeire (gazdaságpolitika, környezetvédelem, szociálpolitika stb.). Ennek lehetséges eszköze egy *kerettörvény* megalkotása.

A magyar alkotmányjog formálisan nem ismeri a kerettörvényt mint speciális jogforrási formát. Mégis számos olyan törvény található a magyar jogrendszerben, melyek kifejezett célja, hogy bizonyos alapvető célkitűzések, alapelvek, eljárások és intézmények útján meghatározza, de legalábbis befolyásolja más törvények, illetve más törvények alapján elfogadott rendeletek tartalmát. Analóg példaként említhető a magyar környezetvédelmi törvény⁹ (pl. az ökoadórendszerének programszerű lefektetése), az ún. média alkotmány¹⁰ (a

⁶ Ld. III.1.

⁷ Ld. III.2.

⁸ Erre példa a walesi törvény a jövő nemzedékek védelméről (ld. III.1., 2. melléklet).

⁹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

¹⁰ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

sajtószabadság kereteinek kijelölése), gazdasági stabilitási törvény¹¹ (az állami adósságvállalás korlátai), a családok védelméről szóló törvény¹² (a családvédelem céljai és alapelvei) stb. Vonatkozó külföldi minta a dél-korai ún. „zöld növekedési” törvény¹³, amely egy dekarbonizációs alapú gazdaságfejlesztési programot állapít meg és intézményrendszert hoz létre.

Ezen szabályozási megoldás nyilvánvaló hátránya, hogy *nincs szankciója* annak, hogy ha a kerettörvény elvi rendelkezéseit, szabályozási céljait ugyanazon jogforrási szinten található más ágazati törvények vagy akár végrehajtási rendeletek nem veszik figyelembe. A *lex specialis derogat legi generali* jogelvnek megfelelően így akár egymással ellentétes szabályozási megoldások is létezhetnek párhuzamosan¹⁴.

A kerettörvény ilyen irányuló lerontását elvben meg lehet akadályozni az ágazati törvények egyidejű, részleges vagy mélységi módosításával. Azonban egy olyan széles tartalmú szabályozási spektrumú kérdés kapcsán mint a fenntarthatóság, ez egy parttalan, nehezen kivitelezhető egyszeri rendszerszintű jogalkotási dömpinget feltételezne¹⁵.

Ennek megfelelően a lehetséges szabályozási megoldás egy olyan *kerettörvény* megalkotása, amely a *fenntarthatóságra* nem(csak) mint egy statikus célrendszerre tekint, hanem azt egy *dinamikus folyamat*ként (is) tételezi, amely szükségképpen magában foglalja az ágazati stratégiák és szabályok folyamatos felülvizsgálatát és a fenntarthatósági célkitűzésekhez igazítását.

II.3. A lehetséges szabályozási kérdések köre és osztályozása

A fenti szempontoknak megfelelő kerettörvény anyagi jogi és eljárási szabályozási tárgykörök igen széles körét foghatja át. Ezek – egyfajta csökkenő absztrakciós szintet leképező piramis mentén – az alábbiak szerint csoportosíthatóak (1. ábra).

a) A fenntartható fejlődés mint államrezon, mint absztrakt állami célrendszer jogszabályi deklarációja

A fenntarthatósággal kapcsolatos törvényi szabályozás logikus kiindulópontja annak deklarációja, hogy az állam a fenntartható fejlődés megvalósítását – azaz a fenntartható fejlesztést – az ország jövője és működése szempontjából meghatározó feladatnak tekinti. Ennek ellenére több olyan külföldi jogszabály is létezik, elsősorban a korai, intézményi jellegű törvények, melyek nem fordítanak kiemelt figyelmet a fenntarthatóság mint államcél rögzítésének¹⁶.

¹¹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

¹² 2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről

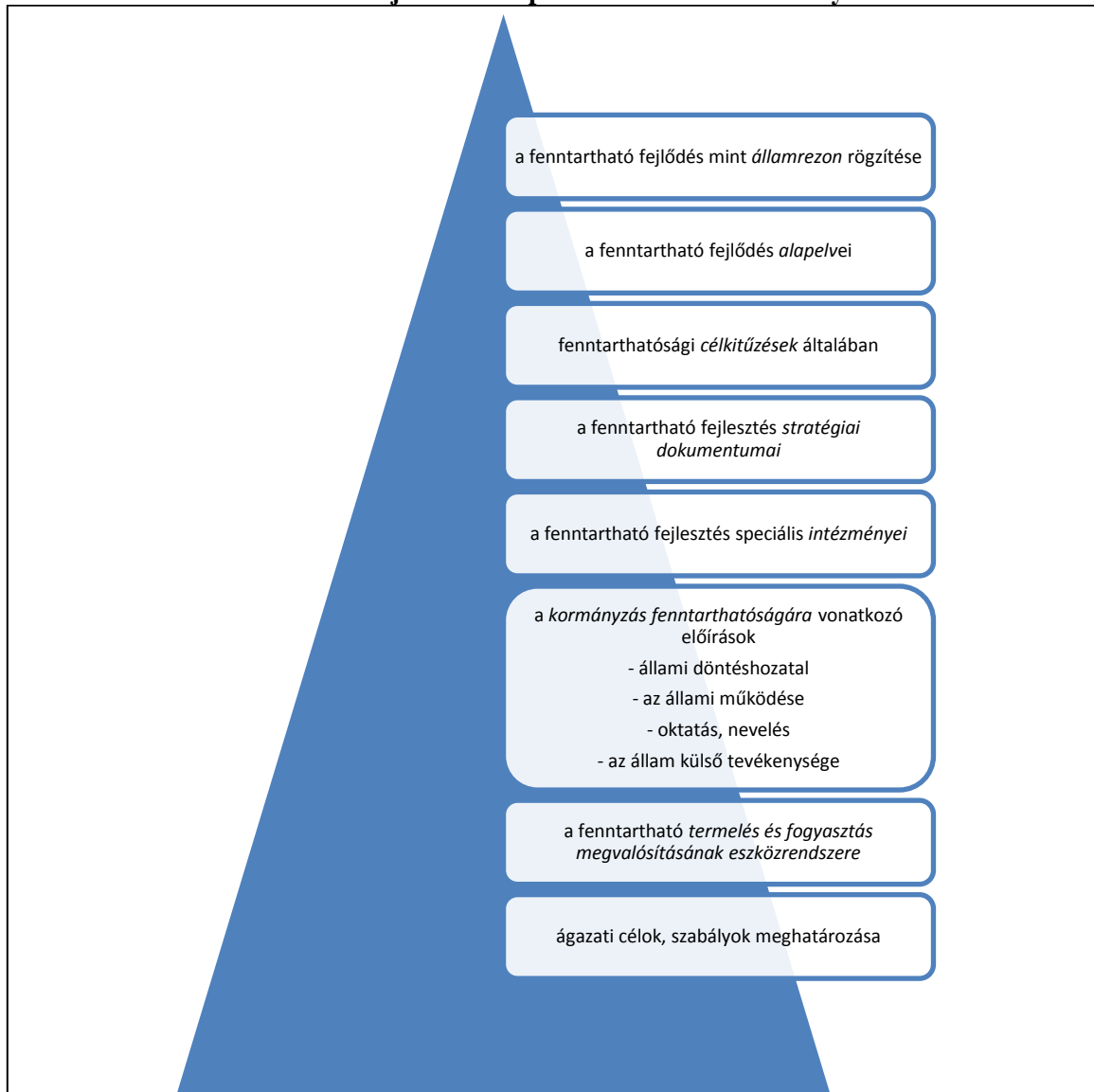
¹³ Framework Act on Low Carbon, Green Growth (Act No. 9931, Jan. 13, 2010), ld. III.1.

¹⁴ Ennek eklatáns példája a környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) és a környezetvédelmi termékdíjról (2011. LXXXV. tv.) szóló törvény közötti látványos diszkrépancia.

¹⁵ Megemlítendő, hogy ez sem precedens nélküli, az első ún. Grenelle de l'environnement törvény Franciaországban (Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)) hat különböző ágazat (településrendezés, energetika, közlekedés, természetvédelem stb.) törvényi szabályozásának széles körű környezetvédelmi célú módosítását végezte el egyidejűleg.

¹⁶ Ld. III.1.

1. ábra: a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos általános szabályozási kérdések



Forrás: saját szerkesztés

Jogszabály-szerkesztési szempontból a fenntarthatóság melletti ilyen típusú elvi elköteleződés rögzítésére leginkább a preambulum, valamint a törvény célját és hatályát kijelölő rendelkezések alkalmasak.

b) A fenntartható fejlődés alapelvei

A releváns külföldi jogszabályok, valamint nemzetközi szerződések és soft-jogi dokumentumok számos fenntarthatósági alapelvet ismernek és rögzítenek. Ezek az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *etikai tartalmú elvek*: e körbe tartoznak a nemzedékek közötti és nemzedékeken belüli szolidaritást, a természeti környezettel vagy a kulturális örökséggel kapcsolatos felelősséget, gyakran ünnepélyes formában rögzítő alapelvek¹⁷;
- *alkotmányos alapjogok*: időnként alapelvei formát öltenek a különböző, a fenntarthatósággal kapcsolatos alapvető jogok, így az egészséges környezethez,

¹⁷ Pl. a walesi törvény a jövő nemzedékek védelméről (ld. III.1.).

egészséghez való jog¹⁸, egyes alkotmányos kultúrákban a természeti elemek alkotmányos jogai¹⁹ stb. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlata által kialakított ilyen követelmény az egészséges környezethez való jog kapcsán az intézményes védelem szintjének meghatározása kapcsán a visszalépés tilalma²⁰,

- *a környezeti fenntarthatóság elvei*: tekintettel a fenntartható fejlődés koncepciójának erős környezetvédelmi gyökereire és kapcsolódásaira, számos fenntarthatósági jogszabály tartalmazza a környezetvédelmi ágazat „szokásos” alapelveit, pl. a megelőzés elve, elővigyázatosság elve, szennyező fizet elve stb.²¹,
- *a fenntartható fejlesztés sajátos elvei*: a fentiekől (bizonyos mértékig) elkülöníthető néhány olyan alapelv, melyek a fenntarthatóság sajátos integratív, hosszú távú szakpolitikai megközelítését hivatottak rögzíteni. Ilyen pl. az ágazatok közötti együttműködés és a fenntarthatósági követelmények megjelenítése valamennyi ágazati politikában és szabályozásban (mainstreaming, integráció), a hosszú távú tervezés elve stb.²²,
- *a jó kormányzás elvei*: visszatérő elemei a releváns nemzetközi szabályozási mintáknak a „good governance” típusú alapelvek. Bár ezek alkalmazása nyilvánvalóan valamennyi szakpolitikai tevékenység kapcsán fontos és eredményes lehet, mégis a fenntartható fejlődés kapcsán különösen markánsan jelennek meg. Ezek pl. a közösségi részvétel elve, szubszidiaritás, együttműködés, nyilvánosság, megalapozott döntéshozatal²³ stb.

c) *A fenntarthatóság célkitűzései általában*

Létezik olyan szabályozás modell, melyben az általános fenntarthatósági jogszabály konkrét ágazati fenntarthatósági célkitűzéseket is meghatároz²⁴. Mindazonáltal mind tartalmi-logikai, mind jogszabály-szerkesztési szempontból ésszerűbb csak olyan *általános célkitűzéseket* rögzíteni egy kerettörvényben, melyek támpontot adnak az állam (vállalatok stb.) ágazati tevékenységéhez, azonban részleteiben nem determinálják az egyes szakpolitikák konkrét kimenetelét.

Ilyen általános fenntarthatósági célkitűzések kijelölése különböző absztrakciós szinten lehetséges. Pl. a releváns walesi törvény hét *általános jólléti* (wellbeing) *célkitűzést* fogalmaz meg a jövő nemzedékek jóllétének biztosításának érdekében²⁵, melyek megjelenítését és érvényesítését az állami tevékenység fő szegmensei kapcsán a törvény következetesen előírja. A dél-koreai „zöld növekedés” törvény a *gazdaság átalakítása, fejlesztése* kapcsán állapít meg *horizontális követelményeket* állapít meg a kormány, a települési önkormányzatok, a vállalatok (sőt bizonyos körben az állampolgárok) számára a fenntarthatóság jegyében²⁶.

¹⁸ Pl. Québec fenntartható fejlődési törvénye (ld. III.1.).

¹⁹ Pl. a vízfolyások alkotmányos jogairól ld. Szilágyi János Ede: A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében, Pro Future – a jövő nemzedékek joga, 7:2 pp. 9-23.

²⁰ Ld. Bándi Gyula: A környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, Iustum Aequum Salutare XIII. 2017. 2., pp. 159–181.

²¹ Pl. Kanada, Wales, Québec fenntarthatóság törvényei (ld. III.1.). a fenntartható fejlődés környezetvédelmi alapelveivel Fülöp Sándor önálló tanulmánya foglalkozik (ld. 3. melléklet).

²² Pl. a máltai fenntartható fejlődési törvény (ld. III.1.).

²³ Pl. Québec fenntartható fejlődési törvénye (ld. III.1.).

²⁴ Ilyen pl. a már említett Grenelle de l’environnement francia törvény (ld. II.2.).

²⁵ Prosperáló Wales, reziliens Wales, egészségesebb Wales, egyenlőbb Wales, összetartó walesi közösségek, virágzó kultúra és nyelv, globálisan felelős Wales (ld. III.1., 2. melléklet).

²⁶ Framework Act on Low Carbon, Green Growth (Act No. 9931, Jan. 13, 2010) (ld. III.1.).

d) A fenntartható fejlesztés stratégiai dokumentumai

A fenntartható fejlődés általános célkitűzéseinek aktuális megvalósítási keretét jelentik a különböző *fenntarthatósági stratégiák*. Ennek megfelelően az összes ismert nemzetközi szabályozási modell központi eleme valamilyen stratégiai dokumentum(ok) elkészítése. Ez tipikusan magában foglalja egy központi/nemzeti stratégia kialakítását, valamint tartományi, regionális, adott esetben helyi stratégiák elkészítését²⁷.

A fenntarthatósági stratégiák kapcsán visszatérő szabályozási kérdések az alábbiak:

- a stratégia alapját képező adatok köre, gyűjtése, rendszerezése, értékelése,
- a stratégia fő tartalmi elemei,
- a stratégia előkészítésének és elfogadásának eljárása,
- a stratégia hatálya, jogi formája,
- a stratégia végrehajtása, nyomonkövetése,
- a stratégia érvényesítése az állami és nem-kormányzati cselekvésben.

e) A fenntartható fejlesztés speciális intézményei

Optimális esetben a fenntartható fejlesztés az állam tevékenységének igen széles spektrumát érinti. Így a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács tucatnyi olyan hazai intézményt azonosít, melyek érdemben foglalkoznak fenntarthatósági kérdésekkel²⁸. Mindazonáltal, egy kerettörvénynek nem lehet feladata, hogy valamennyi állami szerv egyedi fenntarthatósági feladatát rögzítse. Ezért a bevett jogalkotási megoldás az, hogy a keretjogszabályok csak (i) a *kifejezetten* valamilyen *fenntartható fejlesztési* célra létrehozott, dedikált *intézményekről* rendelkeznek, valamint (ii) rögzítik az *állami döntéshozatal/végrehajtás fő intézményeinek* sajátos *fenntarthatósági feladatait* (parlament, kormány, önkormányzatok stb.).

Az (i) csoportba tartozó intézmények általában valamely konzultatív, szűkebb körben döntéshozó testületként működnek. Jellemző rájuk a széles állami és nem állami szakmai és korporatív összetétel²⁹. Helyenként ombudsman típusú szószólók (is) alakítják a fenntartható fejlesztési politikák megalkotását és végrehajtását³⁰.

Kapcsolódó, de inkább a kormányzati munka fenntarthatóságával kapcsolatos szabályozási kérdés (ld. *f*)), hogy az állami szervek döntéshozó, végrehajtó tevékenységében és fizikai működésében (üzemeltetésében) hogyan jelennek meg a fenntarthatósági szempontok.

f) A kormányzás fenntarthatóságára vonatkozó előírások

A kormányzás fenntarthatóságának számos általános és ágazati dimenziója van. Egy keretjogszabály kontextusában ezek közül kiemelkedően fontos a fenntartható fejlődés aspektusainak horizontális megjelenítése (i) az *állami döntéshozatalban*. Ennek

²⁷ Ld. III.1.

²⁸ Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács: A fenntarthatóság intézményei Magyarországon, Budapest, 2019, https://www.parlament.hu/documents/1238941/0/1905_NFFT_intrend_A4_beliv_final.pdf/1c122bb0-8efe-d3bd-a264-53b988b52a07?t=1565599853059 (letöltés: 2020. január 22.).

²⁹ Pl. kanadai szövetségi Sustainable Development Advisory Council, vagy a belga szövetségi törvény (Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable) által létrehozott szövetségi tanács (Conseil fédéral du Développement durable) és tárcaközi egyeztető bizottság (Commission interdépartementale du développement durable) (ld. III.1.).

³⁰ Erre példa a máltai és walesi jövő nemzedékek biztosa (ld. III.1.).

kiindulópontját a fenti fenntarthatósági stratégiák jelentik, melyek kijelölik az általános és ágazati célokat. A stratégiák végrehajtásának feltétele azonban, hogy az állami döntések előkészítése és elfogadása során a döntéshozó érdemben mérlegelje a fenntarthatósági szempontokat. Ennek legkézenfekvőbb eszközét a különböző, *fenntarthatósági hatásvizsgálatok* jelentik.

A kormányzat működésének látszólag technikai kérdése (ii) az *állami szervezetrendszer fenntartható üzemeltetése*. Mivel azonban az állam a legnagyobb intézményi fogyasztó, ezért az állam fenntarthatósági lábnyoma (mind pozitív, mind negatív értelemben) erősen befolyásolja egy ország természeti erőforrásainak helyzetét, munkavállalóinak egészségét stb. Természetesen a környezeti, társadalmi szempontból fenntartható működés jelentősen csökkenti az üzemeltetés költségeit is. Emellett az állam fenntartható működése fontos hitelességi kérdés is: az ország erőforrásaival pazarlóan, rossz hatékonysággal gazdálkodó állam elveszíti a morális alapját arra, hogy polgáraitól és vállalataitól érdemi erőfeszítéseket várjon el. Ezért indokolt az állami intézményrendszer üzemeltetésével kapcsolatos alapvető fenntarthatósági kritériumokat megfogalmazni.

A fenntarthatósági átmenet fontos aspektusa az (iii) állampolgárok *tájékoztatása*, a fenntartható fejlődésre való *nevelés*. E tekintetben egy fenntarthatósági törvény nyilvánvalóan mindössze az állam alapvető kötelezettségeit, feladatait rögzítheti, a képzési és tájékoztatási stratégia és program tartalmáról más jogszabály kell, hogy rendelkezzen.

Végül (iv) meg kell említeni a *fenntartható fejlődés külkapcsolati aspektusait*. Számos országban a külpolitika, ezen belül a nemzetközi fejlesztési tevékenység meghatározó eleme a fenntarthatósági kezdeményezések, projektek támogatása, illetve az aktív részvétel a globális, regionális fenntarthatósági politikai folyamatokban. Ennek alapját természetesen nemcsak morális megfontolások jelentheti, hanem az ország gazdasági érdekei. Így pl. a már említett dél-koreai törvény kifejezett állami feladattá tesz a zöld befektetési lehetőségek feltárását és előmozdítását.

g) *A fenntarthatósági átmenet gazdasági dimenziói*

A fenntartható fejlődés alapja egy olyan *gazdasági szerkezet* és gyártói, szolgáltatói, fogyasztói kultúra, amely a természeti erőforrások veszélyeztetése, sérelme nélkül képes a méltányos emberi szükségletek kielégítését mindenki számára biztosítani. Ezen gazdasági fejlődésnek tehát úgy kell növekvő jólétet teremtenie, hogy lehetőség szerint ne növekedjen a természeti erőforrások használata (adott esetben túlhasználata), hanem ezek mértéke minél korábban a természeti erőforrások megújuló-képességének szintje alá csökkenjen. Ezen működési modellnek számos koncepcionális megfogalmazása létezik, leggyakoribbak a némi hangsúlybeli eltérést jelentő *körforgásos* (körkörös) *gazdaság*, *zöld gazdaság*, *fenntartható fogyasztás* és *termelés fogalmak* stb.³¹ Fontos hangsúlyozni, hogy a körforgásos gazdaság koncepciója adja az Európai Unióban a fenntartható fejlődésre való átmenet hivatalos programjának alapját³².

Bár jelenleg egyik koncepció sem tekinthető gyakorlatban is működő gazdasági modellnek, a világban számos olyan jogi norma létezik, amely a fenntartható gazdasági modell részleges vagy teljes megvalósítását célozza. Erre valószínűleg a legismertebb és átfogóbb példa a dél-

³¹ Ld. Tóth Gergely tanulmányát (6. melléklet).

³² A Tanács következtetései 10518/16, 10447/18, 12791/19.

korai zöld növekedési törvény, amely az állam teljes gazdaságpolitikáját és gazdaságpolitikai eszközrendszerét a „zöld növekedés” előmozdításának rendeli alá³³.

Egy fenntartható fejlesztés kerettörvény természetesen alkalmatlan arra, hogy az állam széleskörű gazdaság szabályozó tevékenységeinek részleteit megállapítsa. Arra viszont megfelelő keretet jelenthet, hogy a fő állami beavatkozási eszközök kapcsán (adózás, közbeszerzés, állami támogatás stb.)³⁴, a fenntarthatósági prioritásokat rögzítse. Természetesen elképzelhető olyan jogalkotási megoldás is, amelynek értelmében a keretjogszabály – egyfajta párhuzamos fenntarthatósági kritériumrendszer megállapításával vagy az ágazati jogszabályok nagy tömegének egyidejű módosításával – mélységében is szabályozza az egyes ágazati eszközök fenntarthatósági aspektusait, azonban ennek gyakorlati megvalósítására kevés példa létezik³⁵.

Jogos kérdésként merül fel, hogy a *vállalatok* részére megállapíthatók-e ésszerű általános fenntarthatósági előírások vagy pedig ez szükségtelen (sőt kifejezetten káros), mivel a gazdaság fenntartható irányban történő elmozdulása automatikusan megvalósul, ha az állam által (is) befolyásolt piaci környezet ezt megköveteli. Bár a vállalati fenntarthatóság törvényi szabályozása a világban meglehetősen ritka, korántsem példa nélküli. Így a dél-korai zöld növekedésről szóló törvény általános jelleggel előírja „a zöld menedzsment” bevezetését azért, hogy a „környezettel kapcsolatos társadalmi és etikai felelősségük”-nek megfeleljenek. E körben említhetők meg továbbá az Európai Unió körforgásos gazdaságról szóló politikai javaslataiból származó egyes, a vállalatokra közvetlen kötelezettséget jelentő jogintézmények bevezetése, így pl. a gyártói felelősségre vonatkozó általános kritériumok³⁶.

III. A fenntartható fejlődés szabályozásának nemzetközi aspektusai

III.1. Nemzetközi szabályozási minták

A fenntartható fejlődés gondolata a 80-as évek második felében jelent meg a nemzetközi politikai diskurzusban, az első kifejezetten fenntartható fejlődés tárgyú törvények pedig, az 1992-es ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciát követően, az 1990-es években születtek meg. Természetesen ezt számos országban megelőzte a környezetvédelmi tárgyú jogalkotás, amely részben okafogyottá tette az eredendően környezetvédelmi indíttatású fenntarthatósági keretjogszabályok elfogadását. Megemlítenő, hogy egyes esetekben alapvetően környezetvédelmi tárgyú és elnevezésű jogszabályok tartalmaznak széles körű fenntarthatósági rendelkezéseket (pl. a francia Grenelle de l’environnement (1) és (2) törvények).

A fentiek tükrében nem meglepő, hogy speciálisan fenntartható fejlődés tárgyú törvények relative kevés létezik a világban. Ezek nagyobb csoportja elsősorban *intézményi jellegű* (Kanada, Québec, Málta, Dél-Korea), melyek bizonyos elvi célkitűzések meghatározása mellett előírják egy nemzeti fenntartható fejlesztési stratégia megalkotásának és végrehajtásának kötelezettségét, illetve rögzítik a kapcsolódó intézményrendszert. Ez utóbbi tipikusan magában foglalja valamilyen konzultatív vagy döntéshozó testület (tanács, bizottság) felállítását, a közigazgatási rendszeren belüli elhelyezését (tipikusan valamely

³³ Ld. III.1.

³⁴ Bartus Gábor – Szalai Ákos: Környezet, jog, gazdaságtan, Budapest, Pázmány Press, 2014, p. 128, 245.

³⁵ Erre példa a már többször említett francia Grenelle de l’environnement (1) törvény (ld. II.2.).

³⁶ Ld. III.2.

csúcsminisztérium vagy a miniszterelnökség horizontális felügyelete mellett), illetve a monitoring és kikényszerítés mechanizmusait (számvevőszék, ombudsman stb.). Egyes esetekben – ilyen a jövő nemzedékek jóllétéről szóló, igen ambiciózus walesi regionális törvény – a jogszabály részletes fenntarthatósági tervekészítési és jelentési kötelezettséget állapít meg az állami szereplők széles köre számára (települési önkormányzat, iskolaszék stb.).

A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos jogszabályok másik vonulata *gazdasági jellegű*. Ezek elsődleges célja általában az alacsony környezeti terhelésű, innovatív iparágak és szolgáltatások erős állami támogatás mellett történő fejlesztése, illetve a gazdasági tevékenység környezeti ökológiai lábnyomának. Ennek legismertebb példája az alacsony széndioxid kibocsátású és zöld növekedésről szóló 2010-ben elfogadott dél-koreai kerettörvény (Dél-Koreában tehát két fenntarthatósági tárgyú törvény is létezik). Hasonló, bár kevésbé programjellegű a 2015-ben elfogadott olasz zöld gazdasági törvény³⁷. Egyes esetekben a jogalkotó nem horizontális jogszabály, hanem valamely ágazat törvény elfogadásával kívánja a környezeti, társadalmi szempontból fenntartható gazdaság megvalósítását előmozdítani³⁸.

Emellett számos ország szabályoz fenntarthatósági szempontból kedvező gazdasági modelleket, pl. megosztásos gazdaság vagy szociális gazdaság (pl. Spanyolország³⁹). Ez utóbbiak célja általában egyfajta jogi akadálymentesítés, azaz a működési feltételek tisztázása (és adott esetben könnyítése), azért hogy az atipikus üzleti modellt követő vállalkozások tevékenységét ne akadályozza (esetleg könnyítse) a hagyományos for-profit termelő és szolgáltató vállalatokra kialakított szabályrendszer. Bár ezen atipikus vállalkozások motivációja (valláserkölcsi, társadalmi, kísérleti stb.) és működési módja (szövetkezeti, életmód-alapú stb.) rendkívül szerteágazó lehet, elismertségük és gazdasági súlyok folyamatosan növekszik. A különböző nemzeti jogszabályokat Tóth Éva tanulmánya⁴⁰, fő szabályozási kérdéseit a 2. ábra foglalja össze.

2. ábra: fenntartható fejlődés tárgyú kerettörvények fő szabályozási kérdései

Téma	Forrás	Megjegyzés
Államrezon	WL	WL: a fenntarthatóság a kormányzás központi rendező elve
Alapelvek	CA, QC, WL	QC: a québeci törvény meghatározó elemét jelenti a 16 fenntarthatósági alapelv
Általános célkitűzések	WL	WL: jelentős szabályozási innovációt jelentenek a törvény általános fenntarthatósági célkitűzései
Stratégia	SK1, MT, EE, CAN, QC, SL, NFL	WL: valamennyi igazgatási réteg és szerv fenntarthatósági tervekészítési kötelezettséggel bír
Intézmények	MT, SK1, CA, QC, SL, NFL, WL	Általában valamilyen kollektív szervezet. MT, WL: jövő nemzedékek biztosa (ombudsman)
Kormányzás fenntarthatósága	MT, WL, QC, SK1, SK2	WL kivételével elnagyolt célok vagy szervezeti szabályok a

³⁷ Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.

³⁸ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1).

³⁹ Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

⁴⁰ Ld. 2. melléklet.

			kormányzás egészének fenntarthatósága kapcsán. SK1, MT, WL: Nemzetközi erőfeszítésekben való részvétel MT, WL: közösségi részvétel.
Gazdasági kérdések	SK2		Önálló, átfogó kerettörvény a zöld gazdaságra való átmenetről
Egyéb témák	környezetvédelem	EE, SL	
	jövő nemzedékek védelme	WL, MT	
	kulturális örökség védelme	QC	

Forrás: saját szerkesztés

Rövidítések:

CA (Canada): Federal Sustainable Development Act (S.C. 2008, c. 33)

EE (Estonia): Sustainable Development Act (RT I 1995, 31, 384)

MT (Malta): Sustainable Development Act (Act X of 2012)

NFL (New Foundland and Labrador): Act Respecting the Sustainable Development of Natural Resources in the Province

QC (Québec): Sustainable Development Act

SL (Sri Lanka): Sustainable Development Act (No. 19 of 2017)

SK1 (South Korea): Sustainable Development Act (Act No. 8612, Aug. 3, 2007)

SK2 (South Korea): Framework Act on Low Carbon, Green Growth (Act No. 9931, Jan. 13, 2010)

WL (Wales): Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015

III.2. Az Egyesült Nemzetek, más multilaterális szervezetek, valamint az Európai Unió szabályozó tevékenysége

Bár a nemzeti (tartományi) szintű jogszabályok számra relatíve alacsony, az ENSZ, illetve több egyéb nemzetközi szervezet (pl. OECD, multilaterális fejlesztési bankok) élen járnak a fenntartható fejlődés célrendszerének, alapelveinek, illetve egyes szabályainak kialakítása terén.

A legfontosabb ilyen jellegű keretet az ENSZ 2015-ben elfogadott „*Világunk átalakítása*” címet viselő programja⁴¹, illetve a jelentős magyar részvétel mellett megalkotott 17 globális fenntartható fejlesztési cél (sustainable development goals – SDG) jelenti. Ezek a részletes ágazati célok és ütemterv mellett foglalkoznak a fenntarthatósági fordulatot lehetővé tevő jogszabályi környezet kialakításának szükségességével is. Bár nem írnak elő konkrét jogalkotási kötelezettséget, a 16.b. SDG mégis felhívja az államokat a fenntartható fejlesztést szolgáló jogalkotásra.

Hasonlóképpen fontosak az ENSZ és más nemzetközi szervezetek (kiemelten az OECD) által kifejlesztett vagy támogatott *jó kormányzási alapelvek* (megalapozott döntéshozatal, ágazatközi integráció, közösségi részvétel a döntéshozatalban, átláthatóság stb.), melyek megalapozzák a különböző fenntarthatóság szabályozások hatékonyságát és legitimációját. (Az ENSZ releváns dokumentumairól Tomaj Zsófia⁴², az SDG-kből következő hazai szakpolitika- és jogalkotási feladatokról Fülöp Sándor tanulmánya⁴³ foglalkozik).

⁴¹ Világunk átalakítása - A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat

⁴² Ld. 3. melléklet.

⁴³ Ld. 5. melléklet II.2.

A fentiek tükrében átfogó fenntarthatósági egyezségokmány elfogadása nem várható a jövőben. Mindazonáltal a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) 1995 óta folyamatosan fejlesztett tervezete (Draft International Covenant on Environment and Development⁴⁴) széles körben hivatkozott kodifikációs kísérletnek tekinthető, amely számos rendelkezése irányadó lehet a nemzeti jogalkotás számára is.

E körben meg kell említeni a *nemzetközi fejlesztési és pénzügyi szervezetek* meghatározó tevékenységét a projekt szintű fenntarthatóság szabályrendszerének megalkotása és kikényszerítése terén⁴⁵. Ezek a szabályok kiterjednek az egyes beruházások környezeti, társadalmi hatásaira, pénzügyi fenntarthatóságára és makrogazdasági előnyeire, melyek előzetes és nyilvános értékelése, valamint az érintett társadalmi csoportoknak a döntéshozatalba való bevonása mára egyfajta nemzetközi fejlesztési szokásjoggá alakult.

Az *Európai Unió* nem rendelkezik specifikus fenntartható fejlesztési jogszabállyal, illetve célzott szakpolitikai dokumentummal (bár 2001-2010 között létezett ilyen uniós stratégia). Mindazonáltal, az EU hatályos Európa 2020 programja, illetve az erőforrás-gazdálkodási, technológiai fejlesztési, regionális politikai, környezetvédelmi stb. jogszabályai, programjai és támogatási politikái összessége egy nagyjából *koherens fenntartható fejlesztési programként* is értelmezhető, amely nagy vonalakban kijelöli a tagállamok által követendő ágazati célokat és megvalósítandó intézkedéseket.

Bár a fenntartható fejlődésre való átmenet horizontális szabályozása csak részleges, a fenntarthatósági fordulat *egy-egy kiemelt területén* mind nemzetközi, mind pedig nemzeti szinten számos kiérlelt és követendő (követhető) jogi aktus ismert. Ilyen pl. az éghajlatváltozás kezelésére irányuló Párizsi Megállapodás⁴⁶ és annak nemzeti vállalásai, valamint a kapcsolódó nemzeti éghajlatvédelmi törvények, az Európai Unió jogszabályai a körforgásos gazdaság megvalósításáról⁴⁷ vagy a fenntartható vízgazdálkodásról⁴⁸ stb. Az EU emellett számos politikai jellegű fenntarthatósági kezdeményezést fogadott el az elmúlt két évtizedben, melyeknek lényeges befolyással voltak a fenntartható fejlődés egyes dimenzióinak nemzeti szintű szabályozására (pl. fenntartható termelés és fogyasztás⁴⁹, zöld közbeszerzés⁵⁰, szociális gazdaság⁵¹ stb.).

⁴⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2443> (letöltés 2020. január 22.)

⁴⁵ PI. Inter American Development Bank/IDB Invest: What is Sustainable Infrastructure? A Framework to Guide Sustainability Across the Project Cycle, Technical Note, IDB TM-1388, 2018

⁴⁶ Az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye keretében létrejött párizsi megállapodás

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról stb.

⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

⁴⁹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv, COM (2008) 397 végleges

⁵⁰ Európai Bizottság: Zöld közbeszerzés - Kézikönyv a környezetbarát közbeszerzésről, Luxembourg, 2016

⁵¹ Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Kezdeményezés a szociális vállalkozásokért – A szociális vállalkozásokat mint a szociális gazdaság és innováció kulcsszereplőit előmozdító szabályozási légkör kialakítása, COM (2011) 682 végleges

IV. A fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepcionális alapjai

IV.1. A törvényi szabályozás indoka: a fenntarthatósági fordulat szükségessége

a) *A világunkat alapvetően meghatározó jelenségek*

Egy keretjellegű törvény megalkotásának indokoltsága kapcsán szükségképpen felmerül a kérdés, hogy léteznek-e olyan társadalmi, gazdasági, környezeti jelenségek, amelyek a meglévő jogszabályi keretek között nem vagy nem optimálisan kezelhetők.

Az erre adható válasz az, hogy a világban jelenleg egyidejűleg több, *alapvető technológiai, gazdasági, társadalmi és környezeti átalakulás* zajlik, melyek szükségessé teszik az állami és társadalmi mechanizmusok bizonyos szintű újragondolását. Mivel ezek alapjaiban befolyásolják az egyes nemzeti közösségek, régiók, végső soron az egész emberiség jóllétét, gyarapodását és fizikai állapotát, ezért nem kerülhető el, hogy ezekre a jelenségekre a jogrendszer is valamilyen formában reagáljon.

A fent említett változások fő hajtóerejét néhány olyan hosszabb távon kibontakozó jelenség – *megatrend* – adja, melyek hatásai bár sok esetben megkerülhetetlenek, azonban ezek a folyamatok bizonyos mértékben befolyásolhatók. A változások kényszere, illetve az ezekhez való gyors alkalmazkodás azonban komoly *versenyelőnyt* jelent azon országok részére, amelyek képesek az átmenet által kialakuló lehetőségüket maguk javára fordítani.

Magyarország helyzetét, a magyar emberek életlehetőségeit befolyásoló megatrendeknek sokféle felosztása lehetséges. Ezek közül azonban mindenféleképpen kiemelendő:

- *új gazdasági modell*, melyben a növekedés alapját a digitalizáció, illetve a technológiai „szakadást” (disruption) jelentő, exponenciálisan fejlődő műszaki megoldások kifejlesztése, gyártása, illetve – egyre növekvő mértékben – az azokkal kapcsolatos szolgáltatások jelentik,
- *a globális természeti erőforrásválság*, ideértve az éghajlatváltozást, amely csökkenti az életfenntartó természeti rendszerek által nyújtott szolgáltatások minőségét, mennyiségét, ezen rendszerek alkalmazkodóképességét, rontja az emberek életminőségét, veszélyezteti egészségét,
- *társadalmi szerkezet és mechanizmusok átalakulása*, amely magában foglalja a növekvő városiasodást, a hagyományos társadalmi értékrend erózióját, az új technológiai környezet lehetőségeihez való alkalmazkodás (pl. social media), valamint a technológiai fejlődés kontrollálhatatlannak tűnő jelenségeire (nanotechnológia, mesterséges intelligencia stb.) adott egyéni és közösségi válaszokat,
- *új politikai világrend kialakulása*, ahol a hagyományos nyugati gazdasági, katonai, kulturális dominancia háttérbe szorul, növekszik az ázsiai kontinens szerepe, illetve több töredezett regionális hatalmi alközpont jön létre,
- *nemzetközi migráció*, általában az egyéni mobilitás növekedése. Ennek egyik fő dimenziója a természeti erőforrásválság és a regionális/helyi politikai-gazdasági dezintegráció nyomán kialakuló tömeges és önkéntes nemzetközi migráció. Szintén fontos aspektus azonban a *munkaerőpiac globalizációja*, amely az emberi erőforrások és a tőke soha nem látott koncentrációját képes egy-egy ország, település, vállalat vagy intézmény javára létrehozni, egyidejűleg súlyosan csorbítva a koncentrációból kimaradó szereplők humán tőkéjét⁵².

⁵² Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai, Budapest, Campus Dialóg, 2018, p. 13-76.

b) ...és a fenntarthatósági fordulat szükségessége

Az új gazdasági-környezeti-társadalmi erőterben csak azon országok számíthatnak tartós fennmaradásra és lehetnek sikeresek, amelyek képesek megfelelő választ adni a nemzeti erőforrásaik védelmére, gyarapítására egy hosszú távú, politikai ciklusokon átívelő stratégia és stabil intézményrendszer mellett. A gazdasági, természeti, emberi és társadalmi erőforrások (más szóval tőke) együttes védelmét, fejlesztését leginkább a különböző *fenntartható fejlesztési* koncepciók írják le⁵³. Ezek közös eleme, hogy

- a gazdasági-társadalmi fejlődést az élet biológiai alapjait adó, hazai természeti erőforrások védelme és gyarapítása mellett kívánják megvalósítani (ésszerűségi-biztonsági érv),
- meg kívánják őrizni a közösség által felhalmozott immateriális és anyagi értékeket a jelen és különösen a jövő nemzedékek lehetőségeire figyelemmel, biztosítva a generációk közötti folytonosságot (etikai-felelősségi érv),
- a célokat hosszú távon, illetve a célok teljesítésének kereteit hosszú távra kívánják megvalósítani (stabilitási érv),
- határozott, gyors és rendszerszintű beavatkozást igényelnek (időzítés érv).

A fentiek tükrében a törvény elsődleges célja, hogy a fenntartható fejlődés bizonyos szakpolitikai és intézményi alapvetéseinek kijelölésével *megteremtse egy átfogó fenntarthatósági fordulat keretfeltételeit* Magyarországon, úgy hogy egyidejűleg növekedjék a magyar gazdaság versenyképessége, javuljanak a magyar állampolgárok életlehetőségei, ne romoljon az ország természeti erőforrásainak állapota, növekedjen a társadalmi kohézió, általában véve erősödjék az ország ellenálló- és alkalmazkodó-képessége (rezilienciája).

IV.2. A törvényi szabályozás kiindulópontja: az Alaptörvény fenntarthatósági programja

a) *Az Alaptörvény*

A fenntartható fejlődés szabályozásának origója az *Alaptörvény*, illetve az általa rögzített egyéni és kollektív jogok, valamint az ezekhez kapcsolódó állami feladatok. Az Alaptörvény kiindulópontja a magyar nemzet kulturális és természeti örökségének megőrzése, gyarapítása, az emberi méltóság feltételeinek biztosítása, valamint a jövő nemzedékek iránti felelősség. Az Alaptörvény tehát a *fenntartható fejlődés modern, holisztikus értelmezésén* alapszik. Ennek megfelelően az Alaptörvény rendelkezik többek között:

- a Kárpát-medence természetes és ember alkotta értékeinek a megőrzéséről,
- a jövő nemzedékekért való felelősségről,
- az anyagi, szellemi és természeti erőforrások gondos használatáról (Nemzeti hitvallás),
- a természeti erőforrások megőrzéséről mint állami és állampolgári kötelezettségről (P cikk),
- az emberiség fenntartható fejlődésének nemzetközi előmozdításáról (Q cikk),
- az emberhez méltó lakhatás feltételeinek (fokozatos) biztosításáról (XXII. cikk),
- a testi-lelki egészséghez való jogról, valamint az ehhez szükséges erőforrások védelméről, illetve feladatok megvalósításáról (XX. cikk),
- az egészséges környezethez való jogról, valamint a környezetért való felelősségről (XXI. cikk),
- az emberhez méltó lakhatás biztosításáról (XXII. cikk),

⁵³ Uo. 77-79.

- a nemzeti vagyon kezeléséről és védelméről a közérdek, a közös szükségletek kielégítése, a természeti erőforrások, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele mellett (38. cikk).

Egyedülálló módon, az Alaptörvény korlátozza az állam döntéshozatali szabadságát *Magyarország pénzügyi egyensúlyának* megőrzése érdekében, amennyiben nem engedi meg az államadósság növelését mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, illetve előírja az államadósság folyamatos csökkentését (36-37. cikkek). Egy fontos fenntarthatósági kritérium – a pénzügyi stabilitás – kapcsán tehát Magyarország világszinten élenjáró módon, szigorúan tiltja a nemzeti közösség hosszú távú érdekeinek feláldozását rövid távú politikai haszonszerzés céljából.

Összefoglalva: az Alaptörvény egy széles körű *fenntarthatósági programot* vázol fel, melynek megvalósítási kereteiről azonban nem átfogó született jogszabály.

b) Ágazati törvények

Hazánkban a fenntarthatóság három, egymásba ágyazott alrendszerét adó környezeti, társadalmi és gazdasági dimenzió működésének alapvető szabályait évtizedek óta törvények határozzák meg, melyeket végrehajtási rendeletek sora egészíti ki. Így a *társadalom* állapotát meghatározó tevékenységek (köznevelés, felsőoktatás, szociális ellátások és igazgatás stb.)⁵⁴, a természeti erőforrások és a *környezet* minőségét befolyásoló tevékenységek (természetvédelem, vízgazdálkodás, erdőgazdálkodás stb.)⁵⁵, a gazdaság fejlesztésének és működésének (területfejlesztés, energiatermelés és -szolgáltatás, hulladékgazdálkodás, közlekedés stb.)⁵⁶ és az állami *pénzügyi stabilitásának*⁵⁷ kereteit ágazati törvények fektetik le.

A részletes ágazati szabályok tekintetében tehát *sürgető szabályozási kényszert* jelentő joghézag *nem azonosítható*.

c) Egységes fenntarthatósági célok és intézményrendszer szükségessége az ágazati töredezettség megszüntetése érdekében

Az Alaptörvény a fenntartható fejlődés alapvető célkitűzéseit rögzíti, az egyes ágazati szabályok pedig általában alkalmas (vagy azzá alakítható) keretet nyújtanak a fejlesztések mikro szintű fenntarthatóságának biztosításához. *Hiányzik* egy olyan *mezo szintű törvényi keret*, amely az absztrakt alkotmányos célokat és az egyes ágazati szabályok szektorális megközelítését egységes rendszerbe illesztené.

Ennek hiányában a rögzült ágazati logika és mechanizmusok háttérbe szorítják a közös célrendszer megvalósítását. Az erősen töredezett működés végső soron az egyes ágazatok

⁵⁴ 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről, 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról, 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 2003. évi CXXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról

⁵⁵ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról, 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről, 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről, 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról

⁵⁶ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről, 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről, 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról, 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

⁵⁷ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról, 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

saját céljainak érvényesítését is lerontja, mert a silószerűen elkülönült részterületek nem tudják kiaknázni a horizontális együttműködés nyújtotta előnyöket. Sőt, a fenntarthatósági szempontok horizontális nyomon követésének hiánya miatt az egyes ágazati megfontolások ideiglenesen vagy tartósan felül tudják írni az Alaptörvényben általános szinten megfogalmazott elveket. Ez lehetővé teszi, hogy egyes ágazatok más területek erőforrásainak, lehetőségeinek terhére törekedjenek céljainak megvalósítására. A fentiek tükrében az *Alaptörvény* markáns fenntartható fejlődési *programja sem kerül végrehajtásra.*

IV.3. A törvény javasolt szerkezete és jellege

A fentiek tükrében a törvény javasolt szerkezete az alábbi:

- a) preambulumban,
- b) általános rendelkezések (cél, hatály, alapfogalmak, alapelvek),
- c) a nemzeti erőforrások nyilvántartására, megőrzésére és gyarapítására vonatkozó rendelkezések (nemzeti erőforrás kataszter, a nemzeti erőforrások-célállapotok meghatározása, a célállapot megvalósításának kötelezettsége, stratégiai tervdokumentumok),
- d) a fenntartható fejlődés követelményének érvényesítése az állami döntéshozatal során (stratégiai tervdokumentumok érvényesítése, fenntarthatósági hatásvizsgálat),
- e) az Országgyűlés és a Kormány fenntartható fejlesztési feladatai,
- f) a fenntartható fogyasztás és termelés: a fenntartható termelés és fogyasztás peremfeltételei (adózás és hatósági árak, közbeszerzés, támogatások, infrastruktúra-fejlesztés stb.),
- g) az állami szervezetek fenntartható üzemeltetése és fejlesztése,
- h) a fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés,
- i) a települési önkormányzatok feladatai,
- j) záró rendelkezések.

A fentiekből következik, hogy az intézményi és eljárási természetű rendelkezések mellett a kerettörvény jelentős számban tartalmaz olyan *általános, elvi jellegű megállapításokat, célokat, alapelveket, korlátokat* stb., melyek megvalósítása, alkalmazása más vagy további ágazati szabályozást, intézkedést igényel.

Ennek megfelelően a kerettörvény számos, természetét tekintve *programjellegű*, illetve *szimbolikus* tartalmú *rendeletet* tartalmaz, melyek elsősorban a jogalkotóra és a jogalkalmazó szervekre, mintsem az állampolgárokra és vállalkozásokra rónak feladatot. Mint fent említettük azonban, az ilyen jellegű jogszabályok azonban sem Magyarországon, sem külföldön nem ismeretlenek, különösen a fenntartható fejlődés igen széles szabályozási területén⁵⁸.

V. **A fenntartható fejlesztési kerettörvény javasolt tartalma**

V.1. Preambulum

A törvény által megvalósítani kívánt jogpolitikai célból és a szabályozás jellegéből fakadóan a jogszabály hangsúlyos részét kell, hogy alkossa a preambulumban. A preambulumban legalább az alábbi fő üzeneteket kell, hogy megfogalmazza:

⁵⁸ Ld. II.2.

- Magyarország elkötelezettsége egy általános hazai és nemzetközi fenntarthatósági fordulat mellett,
- a fenntarthatósági fordulat morális, környezeti és társadalmi szükségszerűsége,
- az Alaptörvény által kijelölt fenntartható fejlődési program végrehajtásának szükségessége,
- az eddigi eredmények megőrzésének kötelezettsége, a nemzetközi és európai uniós vállalások megvalósítása melletti elkötelezettség.

V.2. Általános rendelkezések

a) *A törvény célja és hatálya*

A törvény javasolt végső célja a *fenntartható társadalmi és gazdasági fejlődés*, valamint a *természeti erőforrások ennek megfelelő irányába történő átmenet* előmozdítása. A törvény az állam, a gazdaság és a polgárok szervezetei közötti együttműködés intézményi kereteinek megteremtése útján járulna hozzá:

- Magyarország jólétének növeléséhez, az életlehetőségek bővüléséhez, az életminőség javításához (emberi, társadalmi dimenzió),
- a fenntartható termelésen és fogyasztáson alapuló, versenyképes gazdasági szerkezet kialakulásához (gazdasági dimenzió),
- a természeti erőforrások megőrzéséhez, védelméhez, megújulásához és bővítéséhez (környezeti dimenzió), valamint
- Magyarország rezilienciájának megerősítéséhez (dinamikus dimenzió).

A szabályozási célok tükrében a *törvény tárgyi hatálya* az alábbi feladatok mentén határozható meg:

- a nemzeti erőforrások nyilvántartásának rendjének kialakítása,
- a nemzeti erőforrások megőrzése és gyarapítása céljainak kinyilvánítása és eljárásának meghatározása,
- az állam és a települési önkormányzatok általános fenntartható fejlesztési feladatainak meghatározása,
- a fenntartható fejlesztés intézményrendszerének megállapítása,
- a fenntartható termelés és fogyasztás céljainak és fő eszközeinek meghatározása,
- az állami és önkormányzati szervezetrendszer fenntartható működtetése alapvető szabályainak megállapítása.

b) *Alapfogalmak*

A törvény szükségképpen meghatározna néhány elvi, illetve kodifikációs szempontból jelentős fogalmat.

A szabályozási koncepció kiindulópontja a *nemzeti erőforrások* fogalma, azaz Magyarország *emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrásainak összessége*.

Ehhez képest a *fenntartható fejlődés* a nemzeti erőforrások megőrzésének és bővítésének a folyamata oly módon, hogy

- az mindenki számára biztosítsa az emberhez méltó élet lehetőségének társadalmi alapfeltételeit a jelenben és a jövőben, úgy hogy

- a természeti erőforrások használata, illetve ezek környezeti hatásai ne haladják meg a természeti erőforrások eltartóképességét, valamint
- növekedjék Magyarország versenyképessége, társadalmi, gazdasági és környezeti rezilienciája.

Ebben a kontextusban a *fenntartható fejlesztés* a fenntartható fejlődés megvalósítására irányuló célzott állami tevékenység.

A törvény bevezeti a *reziliencia* fogalmát, amely a nemzeti erőforrások és azok rendszerének azon rugalmas alkalmazkodó-képességét fedi le, amely jelentős (adott esetben: sokkszerű) külső beavatkozások mellett is lehetővé teszi az adott rendszer eredeti funkcióinak működését.

c) Alapelvek

A releváns külföldi jogszabályok és a szakirodalom számos, azonban egységes katalógusba nem szervezhető fenntarthatósági alapelvet ismer⁵⁹. Az alapelvek elsődleges funkciója, hogy *iránymutatást* adjanak a további jogalkotáshoz, illetve a jogszabályok alkalmazásához. Emellett azonban kifejezik a jogalkotó *értékkendjét* is, azaz az alapelvek nemcsak gyakorlati, hanem fontos *szimbolikus* szereppel is bírnak.

A törvény kapcsán releváns alapelvek több csoportba sorolhatók.

Az első csoportba a *kifejezetten a fenntartható fejlődés témaköréhez kapcsolható* elvek sorolhatók. Ezek megjelenítése a kerettörvényben mindenféleképpen indokolt, ugyanis ezek a magyar jogrendszerben kifejezetten nem szerepelnek.

Ide tartoznak:

- a nemzedékek közötti méltányosság,
- a nemzeti erőforrások védelmének és kiegyensúlyozott fejlesztésének kötelezettsége, különös tekintettel a természeti erőforrások által jelentett abszolút korlátokra,
- hosszú távú tervezés és célkijelölés, stb.

A második csoportba az ún. *jó kormányzás* (good governance) típusú elvek tartoznak, melyek nemcsak a fenntarthatóság kapcsán értelmezhetőek, azonban szerepük ebben a kontextusban különösen fontos. Mivel ezen alapelvek más releváns jogforrásban a törvény számára hivatkozható módon nem szerepelnek, ezért indokolt ezeknek az új jogszabályban történő elhelyezése. Ide tartozik:

- a tudományosan megalapozott döntéshozatal,
- a fenntartható fejlődés szempontrendszerének integrációja az állami szakpolitika-alkotó és végrehajtása tevékenységébe,
- a közösségi részvétel,
- adatnyilvánosság,
- jogorvoslat stb.

A harmadik csoportba az alapvetően *környezetvédelmi jellegű elvek* sorolhatók, mint pl. a megelőzés, elővigyázatosság, a szennyező/használó fizet stb. Egyes külföldi jogszabályok e körbe sorolják a kapcsolódó alkotmányos alapjogokat, vívmányokat mint az egészséges környezethez való jog, a védelmi szint csökkentésének tilalma stb. Mivel ezek megtalálhatók

⁵⁹ Ld. II.3.b), 2., 4. melléklet.

a hatályos környezetvédelmi jogszabályokban, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatából megismerhetők, ezért ezek tételes megisméltése nem indokolt a törvényben. A preambulum mindenestre utal ezekre a kifejezetten környezetvédelmi jellegű elvek fontosságára.

V.3. A nemzeti erőforrások nyilvántartása, megőrzése és gyarapítása

a) *A nemzeti erőforrások védelmére, megőrzésére és gyarapítására irányuló általános kötelezettség*

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása kimondja, hogy „vállaljuk, hogy *örökségünket*, [...] 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.” A P) cikk ezzel összhangban egyértelművé teszi, hogy 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.*”

A törvény ezen alaptörvényi kötelezettség gyakorlati megvalósításának módjára az alábbiak szerint tesz javaslatot:

- az állam a *Nemzeti Erőforrás-kataszter* keretei között *nyilvántartja* a nemzeti erőforrások állapotát, *méri* ezek aktuális helyzetét és *elemzi* hosszú távú változásait (ld. b) pont lent),
- a Nemzeti Fenntartható Fejlődési *Keretstratégiában* az Országgyűlés kijelöli a nemzeti erőforrások elérni kívánt *célállapotát*. Az egyes nemzeti erőforrások célállapotát úgy kell meghatározni, hogy azok biztosítsák Magyarország *fenntartható fejlődését* (emberhez méltó élet, természeti erőforrások megújulása, versenyképesség, reziliencia). Az elérni kívánt *célállapot nem lehet alacsonyabb*, mint a meglévő helyzet, a nemzeti erőforrások *erőzítője* ugyanis az Alaptörvénnyel ellentétes eredményre vezet,
- amennyiben a célállapot a jelenlegi helyzetenél jobb erőforrás-állapotot tételez, akkor értelemszerűen az államot az adott erőforrás vonatkozásában *aktív fejlesztési kötelezettség* terheli. Ezen kötelezettség része a célállapot *megvalósítási pályájának* kijelölése, amelynek bizonyos mérföldkövek mentén *folyamatos javuló tendenciát* kell mutatnia,
- a nemzeti erőforrásokra a Keretstratégiában megjelölt célállapotok teljesítésért a *Kormány* viseli a felelősséget (ennek eszköze a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv).

b) *A Nemzeti Erőforrás-kataszter*

A fenntartató fejlesztés mint állami tevékenység megvalósítása feltételezi, hogy mind a döntéshozók, mind a döntéshozók és társadalom *megalapozott információkkal* rendelkeznek *a nemzeti erőforrások állapotáról*. Bár a gazdaság teljesítményét, az egyes környezeti elemek állapotát, illetve az emberi erőforrások helyzetének számos aspektusát az állam jelenleg is szisztematikusan, magas színvonalon méri, mindazonáltal az egyes erőforrás (vagy tőke) fajták nyilvántartása többféle *hiányosságtól* szenved. Így

- nincs egyértelmű *módszertana* és széleskörű gyakorlata bizonyos fenntarthatósági szempontból meghatározó jelenségek mérésének. Ilyen pl. a társadalmi erőforrások

körébe sorolt számos, meghatározó tényező (pl. közbizalom, identitás, örökség, hálózati kapcsolatok, innovációs képesség stb.),

- a *meglévő adatbázisok* sokszor valamely ágazati célfüggvény mentén és intézményi közegben jöttek létre, ezért ezek adatai akár még szoros összefüggések esetén *sem kapcsolhatóak össze*,
- ebből következően *nehéz*, adott esetben lehetetlen más-más erőforrás kapcsán manifesztálódó *részjelenségek* összekapcsolása, *egységes értelmezése* (pl. alacsony iskolázottság – rossz egészségi állapot – lakóhelyi környezet – értékrend korrelációja),
- az egységes adatbázisok hiánya gyakran nem teszi lehetővé átfogó *hosszú távú előrejelzések* megalkotását sem.

Mindezen rendszer szintű hiányosság megszüntetése érdekében a törvény javaslatot tesz egy egységes *Nemzeti Erőforrás-kataszter* (a továbbiakban: *Kataszter*) *felállítására*. A *Kataszter* feladata, hogy egységes stabil adatgyűjtési és elemzési módszertan alapján nyilvántartsa az *emberi, a társadalmi, a természeti*, valamint a *gazdasági erőforrások* állapotát leíró legfontosabb *mutatókat* és az azokban bekövezett *változásokat*. Fontos, hogy a cél nem pusztán a meglévő, párhuzamos adatbázisok összekapcsolása, hanem a meglévő adatgyűjtési tevékenység kiegészítése és összehangolása, valamint az adatok integrált értelmezése.

Mivel a *Kataszter* felállítása és működtetése jelentős adatgyűjtési, módszertani, informatikai fejlesztést igényel, ezért arról *külön jogszabály* rendelkezne. A törvény ezért mindössze a *Kataszter* felállításáról, a *Kataszter* gerincét adó fő adatsoportokról, valamint az állam által gyűjtött adatok közzétételéről és az ingyenes hozzáférésről rendelkezik.

c) *A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv*

A fenntartható fejlődés stratégiai keretrendszer hazánkban – egyértelmű szabályozás hiányában – organikusan jött létre. A törvény ezen meglévő rendszert egészíti ki figyelemmel az eddig tapasztalatokra.

A hatályos fenntartható fejlődési stratégiai alapdokumentumot – a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát* (a továbbiakban: *Keretstratégiát*) – az Országgyűlés autonóm intézkedésésként (azaz nem a kormány előterjesztése alapján) határozatban fogadta el⁶⁰. A törvény fenntartaná a jelenlegi helyzetet, ennek megfelelően alapvetően a jelenleg országgyűlési határozatokban foglalt tartalmi és eljárási rendelkezéseket rögzítené magasabb jogforrási szinten. Ennek megfelelően az Országgyűlés a jövőben is saját hatáskörben gondoskodna a *Keretstratégia* előkészítéséről, elfogadásáról és végrehajtásának nyomon követéséről. Ebben a folyamatban a Kormánnyal való egyeztetés lehetőségét a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* biztosítaná.

A *Keretstratégiával* kapcsolatban a törvény az alábbiakat rögzíti:

- az Országgyűlés *12 évente Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát* fogad el,
- a *Keretstratégia*
 - o *elemzi és értékeli* a nemzeti erőforrások aktuális állapotát, az ezt befolyásoló hazai és nemzetközi folyamatokat, valamint a nemzeti erőforrások állapotváltozásainak fő irányát,
 - o *meghatározza* a fenntartható fejlesztés prioritásait és főbb intézkedéseit,

⁶⁰ 18/2013 (III. 28.) OGY határozat.

- *ajánlásokat* fogalmaz meg a nem kormányzati szereplők részére,
- a Keretstratégia megvalósításáról a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács – a Kormány által nyújtott tájékoztatást figyelembe véve – kétévente *előrehaladási jelentést* készít,
- a Keretstratégiát legalább négyévente *felül kell vizsgálni*, szükség esetén pedig kezdeményezni kell annak módosítását. Ez utóbbit indokolhatja a nemzeti erőforrások állapotában bekövetkezett jelentős változás, a meghatározó hazai vagy globális folyamatok lényeges módosulása, a hazai, nemzetközi vagy európai uniós jogi környezet változása stb.

A Keretstratégia operatív végrehajtási dokumentuma a Kormány által elkészítendő *Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv* (a továbbiakban: Cselekvési Terv) lenne. A Cselekvési Terv javasolt tartama négy év lenne, azaz annak életciklusa igazodna a Keretstratégia felülvizsgálatához.

A *Cselekvési Terv* tartalmazza:

- a Keretstratégiában meghatározott általános célállapotok lebontását konkrét alcélokra valamennyi nemzeti erőforrás tekintetében rövid és középtávon,
- a célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket (különösen a folyamatban lévő, illetve az előirányzott fejlesztésekkel és a működtetéssel kapcsolatos feladatokat), valamint azok megvalósításának ütemezését;
- a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit;
- az intézkedések végrehajtásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével.

A Cselekvési Terv *előkészítésének, társadalmi véleményezésének, értékelésének és felülvizsgálatának eljárásárát* külön jogszabály állapítaná meg.

V.4. A fenntartható fejlődés követelményének érvényesítése az állami döntéshozatal során

a) *A Keretstratégia és Cselekvési Terv érvényesítése az állam jogalkotó, stratégiai tervező és végrehajtó tevékenysége során*

A Keretstratégia és a Cselekvési Terv *célkitűzéseit* az állami intézkedések során megfelelően *érvényre kell juttatni*. Az ebből fakadó kötelezettségek:

- általában a *jogalkotás* (ideértve a költségvetés elfogadását is), valamint a *stratégiai tervdokumentumok* előkészítése és végrehajtása során biztosítani kell a Keretstratégiával és a Cselekvési Tervvel való összhangot. Ugyanez érvényes az egyedi kormánydöntésekre is,
- a *nemzeti erőforrások* védelmére és fejlesztésére vonatkozó *stratégiai tervdokumentumok*, így különösen a szociálpolitikával, társadalmi befogadással, nemek közötti egyenlőséggel, oktatással, egészségüggyel foglalkoztatással, mezőgazdasággal, környezetvédelemmel, vízpolitikával, éghajlatvédelemmel, energiagazdálkodással, közlekedéssel, gazdaságfejlesztéssel, településfejlesztéssel és -rendezéssel kapcsolatos stratégiákban, programokban és koncepciókban részletesen be kell mutatni azt, hogy hogyan járulnak hozzá a Keretstratégia és a Cselekvési Terv megvalósításához, végül
- a Keretstratégiában és a Cselekvési Tervben foglaltakat *területi szintű fejlesztési koncepciók* és rendezési, valamint fejlesztéspolitikai *tervek* kidolgozása, a döntéshozatal és a végrehajtás, továbbá az adott területre vonatkozó ágazati tervezés során megfelelően érvényesíteni kell.

b) Előzetes fenntarthatósági vizsgálat

A nemzeti erőforrások védelmére és gyarapítására vonatkozó kötelezettség megvalósításának feltétele, hogy az állam ne csak trendszerűen ismerje az erőforrások állapotát, hanem tisztában legyen *egyres döntéseinek konkrét hatásaival* is. Ennek eszköze lenne az *előzetes fenntarthatósági vizsgálat* (a továbbiakban: EFV).

A különböző állami intézkedések (tervek, jogszabályok, egyedi döntések) természetüktől függően jellemzően már jelenleg is tárgyai valamilyen típusú hatásvizsgálatnak. Ezek egy része uniós jogi aktuson alapul (pl. a tervek és programok környezeti vizsgálata)⁶¹, másokat a nemzeti jogszabályok írnak elő (pl. a jogalkotási törvény)⁶². A törvénynek nem célja a kormányzati döntéshozatalra vonatkozó hatásvizsgálati rendszer teljes körű átalakítása. Ehelyett, a tervezet javaslatot tesz a meglévő hatásvizsgálati mechanizmusok felülvizsgálatára és átalakítására úgy, hogy annak fontos részét képezzék bizonyos fenntarthatósági paraméterek. Az előzetes fenntarthatósági vizsgálat részletes szabályait külön jogszabály állapítaná meg.

A fentiekre tekintettel a törvény javasolt tartalma az alábbi:

- az EFV lefolytatásának *kötelezettsége* általános és egyedi kormányzati intézkedések elfogadása előtt. E körbe tartoznak a jogszabályok, a külön jogszabályban meghatározott stratégiai tervdokumentumok, tervek és programok, valamint az egyedi kormányzati döntések,
- az EFV szabályait *integrálni kell* a meglévő hatásvizsgálati eljárásokba (erről külön jogszabály rendelkezne),
- az EFV *minimális tartalmát* a törvény az alábbiakban rögzítené:
 - o az intézkedés hatása a nemzeti erőforrások állapotára,
 - o az intézkedés összhangja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv megvalósításával,
 - o az intézkedés megvalósításának feltételei (pénzügyi, igazgatási, műszaki, jogi stb.),
 - o az intézkedés összhangja a nemzetközi kötelezettségekkel és irányadó megoldásokkal.

A törvény rögzítené továbbá, hogy az EFV lefolytatása az adott intézkedés *érvényességi kelléke*.

V.5. Az Országgyűlés és a Kormány feladatai

A fenntartható fejlesztés meglévő intézményrendszerét a törvény adottságnak tekinti, amely lényeges módosítást nem igényel (pl. új intézmények létrehozását). Szükséges azonban a hatályos intézményi struktúra egyértelmű rögzítése, illetve a feladatok pontos meghatározása. Ennek megfelelően a törvény csak az Országgyűlés és a Kormány feladatait határozná meg pontosan. Fontos, hogy emellett számos állami intézmény rendelkezik vagy rendelkezhet a jövőben kifejezett fenntartható fejlesztési részfeladattal (pl. Állami Számvevőszék, Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Nemzeti Bank, Költségvetési Tanács), melyeket valamely

⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

⁶² 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. §

releváns ágazati jogszabály, vagy a kerettörvény végrehajtási rendelete állapíthat meg. Ezen intézményeket és feladataikat a kerettörvény azonban nem nevesíti.

a) Országgyűlés

Az Országgyűlés a fenntartható fejlesztés legfőbb döntéshozó szerve: elfogadja a Keretstratégiát és nyomon követi annak végrehajtását. Az Országgyűlés szervezeti keretei között működik továbbá a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács*, amely több mint egy évtizede a fenntarthatósági szakpolitika-alkotás és párbeszéd leginkább proaktív testülete Magyarországon.

Ennek tükrében a törvény mindössze rögzítené az Országgyűlés eddig is ellátott feladatait az alábbiak szerint.

Az Országgyűlés:

- érvényesíti törvényalkotó munkájában a fenntartható fejlődés érdekekeit;
- elfogadja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát és értékeli annak végrehajtását;
- biztosítja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működésének feltételeit,
- meghatározza a Kormány és a helyi önkormányzatok fenntartható fejlődési feladatait;
- jóváhagyja a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos feladatok megoldását szolgáló forrásokat és ellenőrzi felhasználásukat.

A *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület. Feladata a fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése érdekében. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács:

- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia előkészítését,
- figyelemmel kíséri a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósítását (ideértve a Cselekvési Terv végrehajtását) és arról jelentést készít az Országgyűlésnek,
- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia felülvizsgálatát.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jogállását, jogkörét, összetételét, feladatait, valamint működési kereteit az Országgyűlés állapítja meg⁶³.

b) A Kormány

A Kormány általános szakpolitika-alkotó és végrehajtó hatáskörében *irányítja és összehangolja* a kormányzati fenntartható fejlesztési feladatokat, valamint a kormányzati szervek fenntartható fejlesztési tevékenységét. Ennek keretében:

- a kormányzati fejlesztési feladatok meghatározása és végrehajtása során, valamint a kormányzati szervezetrendszer működésében a Kormány *érvényesíti* a fenntartható fejlődés követelményeit,
- a Keretstratégia végrehajtása érdekében *Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Tervet* fogad el és gondoskodik annak végrehajtásáról, valamint
- a fenntarthatóságért felelős miniszter irányításával *koordinálja* és *felügyeli* a kormányzati fenntartható fejlesztési feladatok meghatározását és végrehajtását.

⁶³ Jelenleg a 57/2008. (V. 22.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács közjogi jogállásáról, jogköréről, összetételéről és feladatairól, valamint működési kereteiről

c) *A miniszter*

A törvény a végrehajtási feladatok túlnyomó többségét egy széles hatáskörrel rendelkező általános fenntartható fejlesztési miniszterhez delegálja az alábbiak szerint. A miniszter:

- *irányítja és koordinálja* a Kormány hatáskörébe tartozó fenntartható fejlesztési feladatok megvalósítását, valamint gondoskodik a koordináció intézményrendszerének működtetéséről,
- *elemzi és értékeli* a fenntartható fejlődés helyzetét Magyarországon, így különösen a Keretstratégia és a Cselekvési terv megvalósítását,
- *kidolgozza a Cselekvési Tervet* és a Kormány elé terjeszti,
- *gondoskodik a Nemzeti Erőforrás-kataszter* létrehozásáról és fenntartásáról, valamint a szükséges indikátorok kidolgozásáról,
- *ellátja a törvény által feladatkörébe sorolt egyéb lehetséges feladatokat* (pl. fenntartható fejlődési nevelési, képzési program előkészítése, elfogadása, végrehajtása).

V.6. A gazdasági átmenet kérdései

a) *A gazdasági átmenet szabályozási eszközrendszere*

A fenntartható fejlődésre irányuló gazdasági átmenetet⁶⁴ az állam számos *eszközzel* tudja támogatni, gyorsítani. Ezek közé tartoznak:

- a fenntartható termékek és szolgáltatások fejlesztését és igénybevételét támogató *adórendszer* és hatósági *ármegállapítás*,
- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb termékek és szolgáltatások előnyben részesítése a *közbeszerzések* során,
- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb gazdasági tevékenységek *állami támogatása*, illetve a fenntarthatósággal ellentétes hatású állami támogatások megszüntetése,
- fenntarthatósági szempontok érvényesítése a *hatósági árakban*,
- a fenntarthatósági szempontból kedvezőbb, újszerű gazdasági működési mechanizmusok *jogi akadálymentesítése* (pl. szociális vállalkozások, megosztásos gazdaság),
- az *infrastruktúra*-fejlesztés fenntarthatósági kritériumainak meghatározása, valamint a fenntartható fejlesztés speciális infrastruktúrájának kialakítása,
- a *vállalatok* fenntarthatósági felelőssége, szabályozása, ösztönzése.

b) *Szabályozási opciók*

Természetesen a fenti eszközrendszer szabályozása nem elsősorban egy fenntartható fejlesztési kerettörvény tárgya, azokról külön törvények, adott esetben európai uniós jogi aktusok rendelkeznek. Ennek megfelelően a *kerettörvény* maximum *általános jogpolitikai célok elvi rögzítésére alkalmas* egy egységes fenntarthatósági célfüggvény mentén. Ennek mélysége azonban eltérő lehet az alábbi opciók mentén:

- *az általános fenntarthatósági célfüggvény rögzítése az eszközök megjelölésével*: a törvény kimondaná, hogy a Magyarország az állam költségvetés tervezése, az adórendszer, a közbeszerzések, az állami támogatások, a hatóság árak megállapítása,

⁶⁴ Ld. II.3.g).

az infrastruktúra-fejlesztés stb. során érvényesíti a fenntartható fejlődés követelményeit,

- *az egyes eszközök kapcsán a fenntarthatósági kulcskérdéseinek rögzítése:* ez esetben a kerettörvény az előbbieken túl kijelölné azokat a fő konkrét irányokat is, amelytől az ágazati jogszabályok módosításának, illetve az esetleges fenntartható gazdaságfejlesztési stratégiának követnie kell. Ezen megoldás előnye, hogy egységes elvi keretet ad a részletes szektorális jogalkotáshoz. Ágazati szempontból nyilvánvaló „hátránya”, hogy a programjelleggel ekképp összeállított alapvető célkitűzésektől a jogalkotó az ágazati törvények elfogadása/módosítása során elvileg nem térhet el⁶⁵. Ez a kodifikációs megoldás a magyar jogban korántsem ismeretlen;
- *az általános célok és az eszközrendszer rögzítése konkrét politikai program kijelölésével:* ez az opció magában foglalja a fentiek továbbfejlesztését, amennyiben a miniszter kötelezettségévé tenné, hogy a Cselekvési Terv vagy önálló program keretei között készítsen részletes stratégiát a költségvetés, az adórendszer, a közbeszerzések, az állami támogatások, az infrastruktúra-fejlesztés fenntarthatóságának megteremtésére, ideértve a releváns ágazati jogszabályok módosítását, valamint a fenntartható fejlődést gátló pénzügyi és jogi akadályok felszámolását.

c) *Javasolt szabályozási megoldás*

A javasolt szabályozási megoldás magja az első és a második szabályozási opció ötvözete. Ennek megfelelően a törvény rögzítené azt az általános kötelezettséget, hogy a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami és helyi önkormányzati tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni a fenntartható termelés és fogyasztás alábbi szempontjait:

- fenntartható termékek és szolgáltatások létrehozására irányuló innovatív, munkahelyteremtő vállalkozások létrehozásának és hosszú távú versenyképességének támogatása,
- a fenntartható termelés és fogyasztás célkitűzéseinek nem megfelelő meglévő termelő és szolgáltató átalakításának, megszüntetésének elősegítése,
- a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a helyi közösségek életképességéhez, életminőségéhez, biztonságához, valamint a természeti és kulturális örökségének védelméhez hozzájáruló vállalkozások előnyben részesítése,
- Magyarország rezilienciájának növelése.

A miniszter emellett – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként – programot készítené a fenntartható termelés és fogyasztás elősegítéséről. Ebben a miniszter javaslatot tesz a fenntartható termelés és fogyasztás jogi és igazgatási akadályainak felszámolására.

A termelés és fogyasztás fenntarthatóságát elősegítő különös *eszközök* kapcsán a törvény kijelölné a generikus fenntarthatósági célokat az alábbiak szerint:

- *adók és hatósági árak:* a termékekhez és szolgáltatásokhoz kapcsolódó közterheket úgy kell megállapítani, hogy tükrözzék azok társadalmi és környezeti hatásait a termékek és a szolgáltatások teljes életciklusa alatt, így különösen hogy ösztönözzenek

⁶⁵ Az ilyen programszerű gazdaságsszabályozásra a környezetvédelem területéről pozitív és negatív példa is található. A környezetvédelmi törvény (1995:LIII) 1995-ben meghatározta a környezethasználat után fizetendő díjakat (ökoadókat). Ezek teljes körű bevezetése ugyan jelentős késedelemmel, de megvalósult. Ellentétes irányú példa a környezetvédelmi termékdíj törvény (2011:LXXXV), amely teljes mértékben elszakadt a környezetvédelmi törvény irányadó rendelkezéseitől.

a takarékos természeti erőforrás-használatra. A hatósági áraknak biztosítani kell az alapul fekvő infrastruktúra gazdaságos, hosszú távú működtetését, felújítását és fejlesztését is,

- *beszerzések*: közbeszerzési eljárásokban és az értekeelőnyben kell részesíteni a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjából kedvező termékek és szolgáltatások beszerzését. Ennek általános szempontrendszerét a törvény meghatározná. A miniszter – a közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyetértésben – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként fenntarthatósági közbeszerzési stratégiát készítene,
 - *állami támogatás*: az állam feladata, hogy a fenntartható termelés és fogyasztás megvalósítását – az Európai Unió jogrendjével összhangban – vissza nem térítendő juttatások, kedvezményes hitelek, garanciavállalás és tőkekihelyezés útján támogassa. Ennek inverze, hogy a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjából káros állami támogatásokat fokozatosan meg kell szüntetni,
 - *gyártói és szolgáltatói felelősség*: az EU jogrendjéből ismert kiterjesztett gyártói felelősség elvével⁶⁶ összhangban a törvény általános kötelezettségét írná elő a gyártók és a szolgáltatók számára a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjainak figyelembevételét,
 - *közcélú infrastruktúra-fejlesztés és -üzemeltetés*: a törvény meghatározná az infrastruktúra tervezésének, kivitelezésének, fenntartásának és megszüntetésének általános elveit. Ezek: összekapcsolás, felújítás előnyben részesítése új infrastruktúra építésével szemben, barnamezős beruházások előnyben részesítése, társadalmi-gazdasági megalapozottság, költségmegtérülés, hozzáférhetőség, a természetes és épített infrastruktúra elemek egyensúlya, intelligens infrastruktúra telepítése, decentralizáció és reziliencia figyelembe vétele, anyag- és energiatakarékosság, tartósság.
- Emellett a törvény rendelkezne arról is, hogy az állam ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, valamint támogatásokkal segítse elő a fenntartható fejlődés szempontjából meghatározó új infrastruktúra fejlesztését vagy meglévők felújítását, bővítését,
- *technológiai fejlesztés*: a törvény előírná, hogy állam ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, támogatásokkal, valamint tanácsadó szolgáltatásokkal segítse elő fenntartható termékek és szolgáltatások kifejlesztését és piacépessé tételét.

V.7. Az állami és önkormányzati szervezetrendszer működésének fenntarthatósága

Az állami és önkormányzati szervezetrendszer Magyarország egyik legnagyobb munkáltatója és erőforrás-felhasználója. *Működése ezért meghatározó módon befolyásolja a nemzeti erőforrások állapotát.* Ezért szükséges a közcélú vagy köztulajdonú szervezetrendszer fizikai működésének alapvető fenntarthatósági szabályait lefektetni, hogy a könnyen és koncentráltan realizálható fenntarthatósági előnyök valóban megvalósuljanak, valamint hogy az állam példája és tevékenységének gyakorlati hatásai az állami szektoron kívüli szereplők számára is mintaadó legyen. Jelenleg az állami szervezetrendszer fenntarthatósági szempontú működése esetleges, átfogó fenntarthatósági szabályrendszerrel csak a Belügyminisztérium rendelkezik⁶⁷.

⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról, 8., 8a. cikk

⁶⁷ 23/2010. (XII. 22.) BM utasítás a Belügyminisztérium Fenntartható Fejlesztési Szabályzatának kiadásáról

A javasolt törvényi rendelkezések az alábbiakat fednék le:

- *általános kötelezettség* az állami és önkormányzati szervezetek fenntartható üzemeltetésére és fejlesztésére,
- a szervezeti szintű *fenntartható fejlődési szabályzat és program* elfogadása és végrehajtása, amely kiterjed legalább az alábbiakra:
 - a fenntartható fejlesztési tervezés és intézkedés szervezeten belüli rendszere,
 - a szervezet fenntartható fejlesztési céljai, azok megvalósításának ütemezése és forrásai,
 - a fenntarthatósági követelmények kiemelt érvényesítése a beszerzések során,
 - az üzemeltetés fenntarthatósági követelményei (így különösen az eszköz-, nyersanyag-, energia- és vízfelhasználás, valamint a hulladék képződés csökkentése),
 - megfelelő munkakörülmények biztosítása, egészségmegőrzés,
 - belső képzés, tájékoztatás,
 - a fenntartható közlekedés intézményi támogatása (tömegközlekedés, kerékpár, elektromobilitás),
 - a szabályzat és a program megvalósulásának mérése, az eredmények közzététele és értékelése,
- *módszertani és anyagi támogatás*: a fenntartható fejlődési szabályzat és program elkészítését a miniszter módszertani útmutatók kidolgozásával, tanácsadó szolgáltatás fenntartásával, valamint pályázati források biztosításával támogatná.

V.8. A fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés

A fenntartható fejlődésre való átmenet kulcskérdése az oktatás, nevelés, tájékoztatás. Ezért a törvény egyértelművé tenné, hogy a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos ismeretek terjesztése és fejlesztése (óvodai nevelés, iskolai nevelés, képzés, művelődés, iskolarendszeren kívüli oktatás és továbbképzés, ismeretterjesztés, könyvkiadás) *állami és önkormányzati feladat* is.

A fenntarthatóságra való képzés gerincét a környezeti nevelési programmal összhangban a miniszter által kialakított *fenntartható fejlődési nevelési, képzési program* adná, amely összefoglalja

- az iskolarendszeren belüli és kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés fenntartható fejlődési ismereteit,
- az öntevékeny közművelődés, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tudatosság fejlesztésének irányelveit, különös tekintettel az állampolgároknak a társadalmi részvételre való felkészítésére, valamint
- a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szakmai képzés irányelveit, ismérveit.

A fenntartható fejlődésre való nevelést és képzést az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, örökségvédelmi és a társadalmi felzárkózással foglalkozó társadalmi szervezetek bevonásával valósítaná meg.

V.9. A települési önkormányzatok feladatai

A fenntartható fejlődés (vagy annak hiánya) jelentős mértékben a mindennapi életminőség változásain keresztül jelenik meg. Ezért a *települési önkormányzatoknak kiemelt szerepe van a fenntarthatóság megvalósításában*⁶⁸.

A törvény az alábbiak szerint tesz javaslatot a települési szintű önkormányzati feladatokra:

- *általános kötelezettség a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítésére* a kötelezően ellátandó és önként vállalt önkormányzati feladatok megvalósítása során. Ezen kötelezettség célfüggvénye lehet többek közt a település természetierőforrás-igényének hosszú távú biztosítása, a hatékony földhasználaton és a települési funkciók összehangolt elhelyezésén alapuló települési szerkezet kialakítása, környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható infrastruktúrák és szolgáltatások kialakítása és működtetése, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása, a települési reziliencia megerősítése,
- *helyi fenntarthatósági monitoring és tervezés*: a települési önkormányzatoknak a Keretstratégiával összhangban a képviselő-testület (közgyűlés) által jóváhagyott helyi fenntartható fejlesztési tervet kellene kidolgoznia és végrehajtania. Ennek alapja a nemzeti erőforrások állapotának mérése, nyilvántartása és a lakosság rendszeres tájékoztatása. A helyi fenntartható fejlesztési tervet az érintett társadalmi szervezetekkel és hatóságokkal együttműködve kellene kidolgozni. A tervbe integrálható lenne a települési környezetvédelmi program. A települési fenntartható fejlesztési programot a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos egyéb települési stratégiai tervdokumentumokkal összhangban kellene megalkotni. Alternatívaként, amennyiben egy önálló fenntartható fejlesztési terv elkészítése és végrehajtása meghaladja az adott önkormányzat képességeit, előírható a fenntarthatósági követelmények fokozott érvényesítését a településrendezési eljárások során.

VI. **Mellékletek**

1. melléklet: 2020. évi ... törvény Magyarország fenntartható fejlesztésének keretrendszeréről (*tervezet*)
2. melléklet: A fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben (*Dr. Ambrusné Dr. Tóth Éva*)
3. melléklet: Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek (*Tomaj Zsófia*)
4. melléklet: A fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei (*Dr. Fülöp Sándor*)
5. melléklet: A fenntartható fejlődés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon: helyzetelemzés és javaslatok a fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepciójához (*Dr. Fülöp Sándor*)
6. melléklet: Humánökonómia: legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb gyakorlatok bevezetésére (*Dr. Tóth Gergely*)

⁶⁸ Fodor László: A falu füstje – A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon, Gondolat Kiadó, Budapest, 2019, p. 19-43.

2020. évi ... törvény Magyarország fenntartható fejlesztésének keretrendszeréről

Az Országgyűlés

- átérezve a jövő nemzedékekért való felelősségét,
 - az Alaptörvény által lefektetett fenntarthatósági célkitűzések végrehajtása céljából,
 - Magyarország és az emberiség fenntartható fejlődésének előmozdítása, így különösen a magyar nemzet emberi, társadalmi, környezeti és gazdasági erőforrásainak, értékeinek megőrzése és bővítése érdekében,
 - összhangban a megelőzés és elővigyázatosság alapelveivel,
 - a fenntartható fejlődés eddigi eredményeinek szigorú védelme mellett,
 - Magyarország nemzetközi és európai uniós vállalásaival összhangban
- a következő törvényt alkotja:

I. Fejezet Általános rendelkezések

1. A törvény célja és hatálya

1. §

- (1) A törvény célja, hogy a fenntartható fejlődésre való átment cél- és intézményrendszerének megállapítása által hozzájáruljon:
- a) Magyarország jólétének növeléséhez, az életkörülmények és életminőség javításához,
 - b) a fenntartható termelésen és fogyasztáson alapuló, versenyképes gazdasági szerkezet, fogyasztói gyakorlat és kultúra kialakulásához,
 - c) a természeti erőforrások megőrzéséhez, védelméhez, megújulásához és lehetőség szerinti bővítéséhez,
 - d) Magyarország rezilienciájának megerősítéséhez.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott célok megvalósítása érdekében a törvény megállapítja:
- a nemzeti erőforrások nyilvántartásának rendjét,
 - a nemzeti erőforrások megőrzésének és gyarapításának céljait és eljárását,
 - az állam általános fenntartható fejlesztési feladatait,
 - a fenntartható fejlesztés intézményrendszerét,
 - a fenntartható termelés és fogyasztás előmozdításának céljait és fő eszközeit,
 - az állami és önkormányzati szervezetrendszer fenntartható működtetésének alapvető szabályait.

2. Alapfogalmak

2. §

E törvény alkalmazásában:

- a) *nemzeti erőforrások*: Magyarország emberi, társadalmi, természeti és gazdasági erőforrásainak összessége,

- b) *fenntartható fejlődés*: a nemzeti erőforrások megőrzésének és bővítésének folyamata, amely úgy biztosítja mindenki szükségleteit a jelenben és a jövőben, hogy az erőforrások használata nem haladja meg azok megújulási képességét, egyúttal növeli Magyarország versenyképességét és rezilienciáját. Nem tekinthető fenntarthatónak az a tevékenység, amely valamely nemzeti erőforrás tartós csökkenését, sérelmét vagy megsemmisülését eredményezi,
- c) *fenntartható fejlesztés*: az állam, a vállalkozások, a polgárok és ezek szervezetinek a fenntartható fejlődés megvalósítására irányuló tevékenysége,
- d) *fenntartható termelés és fogyasztás*: a fenntartható fejlődést támogató olyan termelési és fogyasztási módok, amelyeket hatékony és takarékos természeti erőforrás-, továbbá alacsony veszélyesanyag-használat, energiafelhasználás és hulladékképződés jellemez a termelés és a fogyasztás valamennyi fázisában, valamint nem veszélyezteti az emberi egészséget,
- e) *reziliencia*: a nemzeti erőforrások és azok rendszerének ellenálló- és rugalmas alkalmazkodó-képessége, amely jelentős külső hatások mellett is lehetővé tesz az egyes erőforrások és a rendszer egésze eredeti funkcióinak működését.

3. Alapelvek

3. §

(1) E törvény, valamint a fenntartható fejlődésre és fejlesztésre vonatkozó jogszabályok alkalmazása során különösen a (2)-(6) bekezdés szerint alapelveknek megfelelően kell eljárni.

(2) *Nemzedékek közötti méltányosság elve*: a nemzeti erőforrások használatát és védelmét úgy kell megszervezni, hogy az ne veszélyeztesse a jövő nemzedékek életlehetőségeit és életminőségét.

(3) *Hosszú távú tervezés elve*: a társadalmi-gazdasági tervek, illetve a jogszabályok megalkotása és végrehajtása során figyelemmel kell lenni az intézkedéseknek a nemzeti erőforrásokra hosszú távon gyakorolt hatásaira.

(4) *Integráció és az ágazatok közötti összhang elve*: a társadalmi-gazdasági tervek és jogszabályok megalkotása és végrehajtása során meg kell jeleníteni a fenntartható fejlődés követelményeit, biztosítani kell az egyes ágazati stratégiai tervdokumentumok és jogszabályok közötti összhangot.

(5) *Megalapozott döntéshozatal elve*: a társadalmi-gazdasági terveket, illetve jogszabályokat átfogó, tudományosan megalapozott helyzetértékelésre kell alapítani, amely kiterjed az előrevetített trendek és kockázatok, valamint a helyi, nemzeti és globális kihívások közötti kölcsönhatások értékelésére is.

(6) *Közösségi részvétel elve*: mindenkinek joga van arra, hogy a fenntartható fejlődés megvalósításában egyénként vagy közösség tagjaként részt vegyen. Ennek megfelelően biztosítani kell a magánszemélyek és szervezeteik részére az egyéni és közösségi szintű fenntarthatósági célú kezdeményezések lehetőségét, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos helyi és országos döntések meghozatalában való részvételt, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságát és az adatokhoz való hozzáférést, valamint a közösségi

részvételi jogosultságok sérelme esetén a megfelelő jogorvoslatot. A közösségi részvétel gyakorlása miatt senkit hátrány nem érhet.

II. Fejezet

A nemzeti erőforrások nyilvántartása, megőrzése és gyarapítása

4. A nemzeti erőforrások megőrzése és gyarapítása

4. §

(1) A nemzeti erőforrások megőrzése, védelme, fejlesztése és gyarapítása érdekében a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában az egyes nemzeti erőforrások célállapotát úgy kell meghatározni, hogy azok biztosítsák Magyarország fenntartható fejlődését. Az elérni kívánt célállapot nem lehet alacsonyabb szintű, mint a meglévő állapot.

(2) Amennyiben a meghatározott célállapot tükrében az adott nemzeti erőforrás fejlesztése szükséges, a célállapot eléréséhez vezető intézkedéseket és azok ütemezését úgy kell megállapítani, hogy azok a fejlesztés valamennyi szakaszában az erőforrás állapotának érdemi javulását eredményezzék.

(3) A nemzeti erőforrások fejlesztését más nemzeti erőforrások fenntartásával és fejlesztésével összehangoltan kell megtervezni és végrehajtani. Egy adott nemzeti erőforrás fejlesztése nem vezethet egy vagy több másik erőforrás hosszú távú sérelmére, így különösen nem eredményezheti védett természeti vagy kulturális érték megsemmisülését.

5. A Nemzeti Erőforrás-kataszter

5. §

(1) E törvény végrehajtásának, így különösen a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és Cselekvési Terv előkészítésének és megvalósításának megalapozása érdekében a miniszter az érintett miniszterekkel együttműködve e törvény végrehajtására kiadott rendelet alapján Nemzeti Erőforrás-katasztert tart fent (a továbbiakban: *Kataszter*).

(2) A *Kataszter* nyilvántartja a nemzeti erőforrások mindenkori állapotát, ezek közép és hosszú távú változásait, valamint az egyes nemzeti erőforrások közötti kölcsönhatásokat.

(3) A *Kataszter* legalább az alábbi adatszoportokat tartalmazza:

a) az emberi erőforrások vonatkozásában:

aa) a magyar társadalom jólléte, életminősége és elégedettsége,

ab) a fő demográfiai mutatók,

ac) a szegénységi küszöb alatt élők száma, fő jellemzői,

ad) az élelmiszerhez való hozzáférés szintje és jellemzői, különös tekintettel a sérülékeny társadalmi csoportokra,

af) a magyar társadalom egészségére vonatkozó mérőszámok (ideértve a mentális egészséget is),

ag) az oktatás és művelődés fő mérőszámai, valamint a fenntartható életvitelhez szükséges ismeretekre vonatkozó adatok,

- ah) a nemek közötti egyenjogúságra vonatkozó fő adatok;
- b) *a társadalmi erőforrások vonatkozásában:*
 - ba) a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke,
 - bb) a társadalmi bizalom szintje és jellemzői (pl. szövetkezési, társulási hajlandóság, közintézmények elfogadottsága),
 - bc) a települési életminőség mérőszámai, különös tekintettel a sérülékeny társadalmi csoportokra (pl. közösségi közlekedés, zöldfelületek, a városi és vidéke területek kapcsolata),
 - bd) a társadalom innovációs készségére vonatkozó adatok,
 - be) az erőszakos bűncselekményekre vonatkozó adatok,
 - bf) az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés adatai,
 - bg) a közigazgatás hatékonyságára, átláthatóságára és a közösségi részvételre vonatkozó adatok.
- c) *a természeti erőforrások vonatkozásában:*
 - ca) az egyes környezeti elemek (víz, levegő, talaj, élővilág, éghajlat) és a természeti környezet egészének állapota általában,
 - cb) a települési környezet állapota,
 - cc) a fő környezethasználatok és környezetterhelések, valamint ezek környezeti és egészségügyi hatásai,
 - cd) az ökológiai szolgáltatásokra állapotára vonatkozó fő adatok,
 - ce) a természeti és a települési környezet rezilienciájára vonatkozó fő adatok.
- d) *a gazdasági erőforrások vonatkozásában:*
 - da) a gazdaság méretére és szerkezetére vonatkozó fő adatok általában és ágazatonként,
 - db) a foglalkoztatásra és a munkahelyi körülményekre vonatkozó fő adatok,
 - dc) a gazdaság anyag- és energia-felhasználására, valamint környezeti terhelésére vonatkozó fő adatok,
 - dd) az energiatermelés biztonságára, valamint az energiatermelés és -használat fenntarthatóságára vonatkozó fő adatok,
 - de) az infrastruktúra és a kapcsolódó szolgáltatások helyzetére és fenntarthatóságára vonatkozó fő adatok,
 - df) a fenntartható termelés és fogyasztás fő mérőszámai (pl. anyag-, energiahatékonyság, hulladéktermelés és -kezelés, szállítás).

(4) A Kataszter adatai nyilvánosak, azok a kormányzati portálon keresztül térítésmentesen hozzáférhetőek.

6. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia

6. §

(1) Az Országgyűlés 12 évente Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát fogad el (a továbbiakban: Keretstratégia).

(2) A Keretstratégia

a) elemzi és értékeli

aa) a nemzeti erőforrások aktuális állapotát,

ab) a nemzeti erőforrások állapotát meghatározó hazai és nemzetközi folyamatokat,

- b) meghatározza a nemzeti erőforrásoknak a fenntartható fejlődéshez szükséges célállapotát,
- c) meghatározza a fenntartható fejlesztés állami prioritásait és főbb intézkedéseit,
- d) ajánlásokat fogalmaz meg a nem kormányzati szereplők részére.

(3) A Keretstratégia megvalósítását szolgáló kormányzati intézkedésekről kétévente a Kormány összefoglaló tájékoztatást ad a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácson keresztül az Országgyűlésnek. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács – a Kormány által adott tájékoztatásra figyelemmel – kétévente jelentést készít az Országgyűlés részére a Keretstratégia megvalósításáról.

(4) A Keretstratégiát négyévente felül kell vizsgálni, és szükség esetén – különösen a nemzeti erőforrások állapotában bekövetkező jelentős változások, a hazai vagy globális folyamatok irányának megváltozása, a fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzetközi vagy európai jogi vagy szakpolitikai környezet lényeges módosulása, továbbá a tudomány új és jelentős eredményeinek tükrében – kezdeményezni kell annak megújítását.

7. Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv

7. §

A Kormány e törvény végrehajtására kiadott rendelet alapján a Keretstratégia végrehajtása érdekében négyévente Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Tervet (a továbbiakban: Cselekvési Terv) fogad el. A Cselekvési Terv tartalmazza:

- a) a Keretstratégiában meghatározott prioritások lebontását konkrét célokra valamennyi nemzeti erőforrás tekintetében rövid és középtávon,
- b) a célok és célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket, valamint azok megvalósításának ütemezését;
- c) a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit;
- d) az intézkedések végrehajtásának, valamint a c) pont szerinti eszközök alkalmazásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével.

III. Fejezet

A fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítése az állami döntéshozatal során

8. A Keretstratégia és Cselekvési Terv érvényesítése az állam jogalkotó, stratégiai tervező és végrehajtó tevékenysége során

8. §

(1) A Keretstratégiában foglalt alapelveket, célokat és intézkedéseket a jogalkotás (ideértve a költségvetés elfogadását is), valamint a stratégiai tervdokumentumok megalkotása és végrehajtása során, valamint egyedi kormányzati döntések kapcsán folyamatosan érvényre kell juttatni. Az Országgyűlés és a Kormány döntéseit a Keretstratégia által meghatározott intézkedésekre és teendőkre figyelemmel kell meghozni. Biztosítani kell a Kormány és a kormányzati szervek által elkészítendő stratégiai tervdokumentumok összhangját a Keretstratégiával, valamint a Cselekvési Tervvel.

(2) A nemzeti erőforrások védelmére és fejlesztésére vonatkozó stratégiai tervdokumentumok, így különösen a szociálpolitikával, társadalmi befogadással, oktatással, egészségüggyel, foglalkoztatással, mezőgazdasággal, környezetvédelemmel, vízipolitikával, éghajlatvédelemmel, energiagazdálkodással, gazdaságfejlesztéssel, településfejlesztéssel és -rendezéssel, idegenforgalommal és közlekedéssel kapcsolatos stratégiákban, programokban és koncepciókban részletesen be kell mutatni azt, hogy hogyan járulnak hozzá a Keretstratégia és a Cselekvési Terv megvalósításához.

(3) A Keretstratégiában és a Cselekvési Tervben foglaltakat területi és települési fejlesztési koncepciók és rendezési, valamint fejlesztéspolitikai tervek kidolgozása, a döntéshozatal és a végrehajtás, továbbá az adott területre vonatkozó ágazati tervezés során megfelelően érvényre kell juttatni.

(4) E törvény és a végrehajtására kiadott rendelet alapján a Keretstratégia és Cselekvési Terv érvényesítése érdekében előzetes fenntarthatósági vizsgálatot kell lefolytatni.

9. Előzetes fenntarthatósági vizsgálat

9. §

(1) Az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott stratégiai tervdokumentumok, jogszabályok, tervek és programok, valamint egyedi kormányzati döntések (a továbbiakban együttesen: intézkedés) előkészítője köteles az intézkedés fenntartható fejlődésre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni (előzetes fenntarthatósági vizsgálat).

(2) Az előzetes fenntarthatósági vizsgálatba integrálni kell a jogszabályokra és közjogi szabályozó eszközökre vonatkozó, külön jogszabály alapján elvégzett előzetes hatásvizsgálat, így különösen a környezetvédelemmel összefüggő intézkedések kapcsán elvégzendő vizsgálati elemzés, továbbá a tervek és programok kapcsán megvalósítandó környezeti vizsgálat eredményeit.

(3) Az előzetes fenntarthatósági vizsgálatnak különösen a következőkre kell kiterjednie:

- a) a tervezett intézkedések mennyiben befolyásolják a nemzeti erőforrások állapotát, így különösen azt, hogy milyen előnyt és hátrányt jelentenek az egyes nemzeti erőforrások hosszú távú gyarapodására,
- b) a tervezett intézkedések hogyan járulnak hozzá a Keretstratégia és a Cselekvési Terv megvalósulásához,
- c) a tervezett intézkedések megvalósításának igazgatási, jogszabályi és pénzügyi feltételei fennállnak-e,
- d) a tervezett intézkedés mennyiben jelent eltérést a nemzetközileg általánosan elfogadott megoldásoktól.

(4) Az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott intézkedés fenntarthatósági hatásvizsgálat elkészítése hiányában nem fogadható el.

IV. Fejezet

Az Országgyűlés és a Kormány fenntartható fejlesztési feladatai

10. Az Országgyűlés

10. §

Az Országgyűlés:

- érvényesíti törvényalkotó munkájában a fenntartható fejlődés érdekekeit;
- elfogadja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát és értékeli annak végrehajtását;
- dönt a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia végrehajtásáról a Kormány által benyújtott beszámolórol;
- biztosítja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács működésének feltételeit,
- meghatározza a Kormány és a helyi önkormányzatok fenntartható fejlesztési feladatait;
- jóváhagyja a fenntartható fejlesztéssel kapcsolatos feladatok megoldását szolgáló forrásokat és ellenőrzi felhasználásukat.

11. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács

11. §

(1) A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározásának elősegítése, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálásának támogatása, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítése érdekében az Országgyűlés által létrehozott egyeztető, véleményező, javaslattevő testület.

(2) A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács:

- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia előkészítését,
- figyelemmel kíséri a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósítását és arról jelentést készít az Országgyűlésnek,
- koordinálja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia felülvizsgálatát.

(3) A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, részletes jogkörét, összetételét, feladatait, valamint működési kereteit az Országgyűlés határozatban állapítja meg.

12. A Kormány

12. §

(1) A Kormány irányítja és összehangolja a kormányzati fenntartható fejlesztési feladatokat, összehangolja a kormányzati szervek fenntartható fejlesztési tevékenységét.

(2) A kormányzati fejlesztési feladatok meghatározása és végrehajtása során, valamint a kormányzati szervezetrendszer működésében a Kormány érvényesíti a fenntartható fejlődés követelményeit.

13. A miniszter

13. §

A fenntartható fejlesztésért felelős miniszter

- a) irányítja:
 - aa) törvényben vagy kormányrendeletben feladatkörébe utalt fenntartható fejlesztési tevékenységeket,
 - ab) a nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó fenntartható fejlesztési feladatok végrehajtását,
- b) elemzi és értékeli
 - ba) a fenntartható fejlődés helyzetét Magyarországon, így különösen a fenntartható fejlesztés tapasztalatait,
 - bb) a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósítását,
 - bc) a nemzetközi kötelezettségvállalásból adódó fenntartható fejlesztési feladatok végrehajtását,
- c) a b) pont szerint elvégzett értékelés tapasztalatai alapján kidolgozza, és a Kormány elé terjeszti a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Tervet,
- d) gondoskodik a fenntartható fejlődést mérő – nemzetközi összehasonlításra alkalmas – mutatókészlet kidolgozásáról, a mutatók rendszeres megállapításáról és kiszámításáról, értékeléséről és felülvizsgálatáról,
- e) gondoskodik a Nemzeti Erőforrás-kataszter létrehozásáról és fenntartásáról,
- f) közzéteszi az infrastruktúra-fejlesztés és -üzemeltetés fenntarthatósági követelményeinek értékelési szempontjait,
- g) kidolgozza az állami szervezetek fenntartható fejlődési szabályzatának és programjának módszertani útmutatóját,
- h) elkészíti a fenntartható fejlődési nevelési és képzési programot,
- i) kidolgozza a települési fenntartható fejlesztési tervek módszertani útmutatóját,
- j) közreműködik a fenntartható fejlesztési célú ágazati stratégiák és jogszabályok előkészítésében,
- k) közreműködik a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos oktatási, tájékoztatósi, szemléletformáló tevékenységben,
- l) gondoskodik a fenntartható fejlődési nevelési, képzési program előkészítéséről, elfogadásáról és végrehajtásáról.

V. Fejezet

Fenntartható fogyasztás és termelés

14. Általános rendelkezések

14. §

(1) A fenntartható termelés és fogyasztás célkitűzéseinek megfelelő gazdasági szerkezet, fogyasztói gyakorlat és kultúra fokozatos megvalósítása érdekében a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami és helyi önkormányzati tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni az alábbi szempontokat:

- a) fenntartható termékek és szolgáltatások létrehozására irányuló innovatív, munkahelyteremtő vállalkozások létrehozásának és hosszú távú versenyképességének támogatása,
- b) a fenntartható termelés és fogyasztás célkitűzéseinek nem megfelelő meglévő termelő és szolgáltató átalakításának, megszüntetésének elősegítése,
- c) a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentéséhez, a helyi közösségek életképességéhez, életminőségéhez, biztonságához, valamint a természeti és kulturális örökségének védelméhez hozzájáruló vállalkozások előnyben részesítése,
- d) Magyarország rezilienciájának növelése.

(2) A termelés és fogyasztás fenntarthatóságát különösen az alábbi eszközökkel kell elősegíteni:

- a) a fenntartható termelést és fogyasztást ösztönző adórendszer kialakítása,
- b) a fenntartható fejlődés szempontjainak érvényesítése a hatósági árakban,
- c) fenntartható termékek és szolgáltatások előnyben részesítése a közbeszerzéseknél,
- d) a fenntartható termékek létrehozására és szolgáltatások nyújtására irányuló gazdasági tevékenységek pénzügyi támogatása,
- e) a gyártói és szolgáltatói felelősség megállapítása,
- f) az infrastruktúra-fejlesztés és -üzemeltetés fenntarthatóságának, valamint a fenntartható fejlődés speciális infrastruktúrájának biztosítása,
- g) technológiai fejlesztés,
- h) oktatás, tájékoztatás, szemléletformálás.

(3) A miniszter – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként – programot készít a fenntartható termelés és fogyasztás elősegítéséről. A programban a miniszter javaslatot tesz a fenntartható termelés és fogyasztás jogi és igazgatási akadályainak felszámolására.

15. Adók és hatósági árak

15. §

A termékek és szolgáltatások hatósági árát, illetve a termékek előállításához és fogyasztásához, valamint a szolgáltatások nyújtásához és igénybevételéhez kapcsolódó közterheket úgy kell megállapítani, hogy tükrözzék azok társadalmi és környezeti hatásait a termékek és a szolgáltatások teljes életciklusa alatt, így különösen hogy ösztönözzenek a takarékos természeti erőforrás-használatra. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos hatósági árakat úgy kell megállapítani, hogy azok biztosítsák az alapul fekvő infrastruktúra gazdaságos, hosszú távú működtetését, felújítását és fejlesztését.

16. Beszerzések

16. §

(1) A közbeszerzési eljárásokban, valamint a közbeszerzési eljárás hatálya alá nem tartozó állami és önkormányzati beszerzések során előnyben kell részesíteni a fenntartható termelés és fogyasztás szempontjainak megfelelő termékek és szolgáltatások beszerzését.

(2) Az (1) bekezdés alkalmazásához szükséges szempontrendszert a rendelkezésre álló tudományos eredmények alapján a termék és szolgáltatás teljes életciklusára vetítve kell meghatározni. A szempontrendszer meghatározásakor figyelembe kell venni különösen:

- a) a környezetet érintő legjelentősebb hatásokat, különösen a levegőminőségre, éghajlatra, a biológiai sokféleségre és a vizekre gyakorolt hatást, az energia-, veszélyes anyag- és az erőforrás-felhasználást, a hulladéktermelést,
- b) az emberi egészségre és biztonságra gyakorolt hatásokat,
- c) a veszélyes anyagok helyettesítését, amennyiben ez műszakilag megoldható,
- d) a termékek tartósságát, javíthatóságát, újrahasználhatóságát és hasznosíthatóságát és az ebből származó környezeti előnyöket,
- e) a termék és szolgáltatás szociális hatásait és etikai következményeit,
- f) más fenntarthatósági vagy környezetvédelmi minősítési rendszerek követelményeit, ha egy adott termék- vagy szolgáltatás-csoportban már léteznek ilyenek,
- g) az állatkísérletek csökkentését,
- h) a kulturális örökségre gyakorolt hatásokat.

(3) A szociális gazdasági tevékenységet folytató szervezetek részvételét a közbeszerzéseken, valamint szociális és közszolgáltatások ellátása terén más gazdálkodó szervezetekkel, illetve szolgáltatókkal egyenlő feltételek mellett kell biztosítani.

(4) A miniszter – a közbeszerzésekért felelős miniszterrel egyetértésben – a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv részeként fenntarthatósági közbeszerzési stratégiát készít.

17. Állami támogatás

17. §

(1) A fenntartható termelés és fogyasztás megvalósítását – az Európai Unió jogrendjével összhangban – vissza nem térintendő juttatások, kedvezményes hitelek, garanciavállalás és tőkekihelyezés útján kell támogatni. A fenntartható termelés és fogyasztás szempontjából káros állami támogatásokat fokozatosan meg kell szüntetni.

- (2) Támogatások különösen az alábbi célok megvalósítása érdekében nyújthatók:
- a) a fenntarthatóságot szolgáló műszaki, üzleti és társadalmi innováció, így különösen a fenntartható termékek és szolgáltatások fejlesztése,
 - b) a fenntartható termékek és szolgáltatások elterjedését szolgáló beruházások,
 - c) a természeti területek védelme és helyreállítása, fejlesztése,
 - d) az anyag és energia-felhasználás, valamint a hulladékgazdálkodás hatékonyságának növelése,
 - e) a megújulóenergia-termelés és -használat elterjesztése,
 - f) a baleseti kockázatok csökkentése,
 - g) a fenntartható településfejlesztés, települési reziliencia,
 - h) a környezetbarát és biztonságos közlekedés,
 - i) a kulturális örökség védelme.

18. Gyártói és szolgáltatói felelősség

18. §

(1) A gyártók és a szolgáltatók a termékek kialakítása és gyártása, valamint a szolgáltatások megszervezése és lebonyolítása során kötelesek a fenntartható termelés és fogyasztás követelményeit figyelembe venni. Így különösen a terméket vagy szolgáltatást úgy kötelesek kialakítani és megvalósítani, hogy azt hatékony és takarékos természeti erőforrás-használat, csökkentett vegyi anyag-használat, alacsony energiafelhasználás és hulladékképződés jellemezze a használat, illetve a szolgáltatás valamennyi fázisában, valamint hogy ne veszélyeztesse az emberi egészséget.

(2) A gyártó törvényben meghatározottak szerint felelős a termékből keletkező hulladék kezeléséért és a keletkező környezeti kár helyreállításáért.

19. A közcélú infrastruktúra fejlesztése és üzemeltetése

19. §

(1) Közcélú infrastruktúrát úgy kell megtervezni, kivitelezni, fenntartani és megszüntetni, hogy az teljes életciklusa alatt megfeleljen a (2) bekezdésben foglalt követelményeknek.

(2) Infrastruktúra fejlesztését és üzemeltetését különösen az alábbi követelményekre figyelemmel kell megvalósítani:

- a) *összekapcsolás*: az egyes beruházásokat más infrastruktúra elemekkel egységes rendszerben úgy kell megvalósítani, hogy azok minél nagyobb mértékben biztosítsák más infrastruktúra elemekkel való összekapcsolást és az ebből származó fenntarthatósági előnyök kihasználását,
- b) *felújítás előnyben részesítése*: új infrastruktúra telepítése helyett törekedni kell a meglévő infrastruktúra elemek üzemeltetésének optimalizálására, felújítására, szükség szerinti bővítésére,
- c) *barnamezős beruházások előnyben részesítése*: új infrastruktúra telepítése esetén törekedni kell a beépítetlen területek védelmére,
- d) *társadalmi-gazdasági megalapozottság*: új fizikai infrastruktúra elsősorban akkor telepíthető, ha igazolható annak társadalmi-gazdasági szükségessége, így különösen a felhasználói igények a meglévő infrastruktúra elemek üzemeltetésének optimalizálásával, felújításával, bővítésével nem elégíthetők ki,
- e) *költségmegtérülés*: a használat díjának megállapítása során törekedni kell arra, hogy a díjak fedezzék az infrastruktúra fenntartásának, fejlesztésének és felszámolásának, valamint a környezet használatának költségeit,
- f) *hozzáférhetőség*: a közcélú infrastruktúra igénybevételének jogi, műszaki és pénzügyi feltételeit úgy kell megállapítani, hogy azok ne zárják ki egyetlen jogos érdeklővel rendelkező használót sem az infrastruktúra használatából,
- g) *a természetes és épített infrastruktúra elemek egyensúlya*: új infrastruktúra elemek tervezése, illetve a meglévők felújítása során törekedni kell a természeti környezet által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások minél nagyobb mértékű integrálására, az épített infrastruktúra elemek természetes infrastruktúra elemekkel való kiváltására,

- h) *intelligens infrastruktúra*: a fizikai infrastruktúrát a kapcsolódó digitális infrastruktúrával együttesen kell megtervezni, megvalósítani és üzemeltetni. A fizikai infrastruktúra méretezése során figyelemmel kell lenni a digitális infrastruktúra által biztosított hatékonysági, költség- és rugalmassági előnyökre,
- i) *decentralizáció és reziliencia*: a hálózatos infrastruktúrát úgy kell megtervezni, megvalósítani és üzemeltetni, hogy az ellátásbiztonság veszélyeztetése nélkül lehetővé tegye kis léptékű területi vagy szolgáltatási egységek autonóm, közösségi alapú ellátását, valamint hogy növelje a rendszer egészének a rezilienciáját,
- j) *anyag- és energiatakarékosság, tartósság*: az infrastruktúra építése, felújítása és üzemeltetése során törekedni kell a tartós, minőségi és takarékos anyaghasználatra, környezetkímélő eljárások alkalmazására, hatékony és megújuló forrásból származó energiahasználatra, valamint a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentésére.

(3) Az infrastruktúra-fejlesztés és -üzemeltetés fenntarthatósági követelményeinek értékelési szempontjait – a vonatkozó nemzetközi példákra tekintettel – a miniszter közleményben teszi közzé.

(4) Az állam ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, valamint támogatásokkal segíti elő a fenntartható fejlődést elősegítő, új közcélú infrastruktúra fejlesztését vagy meglévők felújítását, bővítését.

20. Technológiai fejlesztés

20. §

Az állam – az Európai Unió jogrendjével összhangban – ösztönző jogi szabályozás megalkotásával, adókedvezményekkel, támogatásokkal, valamint tanácsadó szolgáltatásokkal segíti elő fenntartható termékek és szolgáltatások kifejlesztését és piacképesé tételét.

VI. fejezet

Az állami szervezetek fenntartható üzemeltetése és fejlesztése

21. §

A Kormány és a helyi önkormányzatok által felügyelt vagy irányított költségvetési szervek, közalapítványok, az állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdálkodó szervezetek, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a bíróságok, ügyészségek, a különleges jogállású szervek (a továbbiakban együttesen: állami szervezetek) működésében – az adott szervezet sajátosságainak és lehetőségeinek tükrében és a példamutatás elve szerint – figyelembe kell venni és érvényesíteni kell a fenntarthatóság követelményeit. Ennek keretében valamennyi érintett szervezet erőfeszítéseket tesz a természet erőforrások felhasználásának csökkentése érdekében, tevékenységének tervezése, megszervezése és végrehajtása során mérlegeli a fenntarthatóság szempontjait, ösztönzi dolgozóit környezettudatos magatartás követésére és biztosítja ennek feltételeit.

22. §

(1) Az állami szervezetek a gazdaságosabb és környezetkímélőbb intézményi működés kialakítása és fenntartása, valamint a társadalmi feltételek javítása érdekében – legalább négyévente – fenntartható fejlődési szabályzatot és programot fogadnak el. A szabályzat és program legalább az alábbi intézkedéseket tartalmazza:

- a) a fenntartható fejlesztési tervezés és intézkedés szervezeten belüli rendszere,
- b) a szervezet fenntartható fejlesztési céljai, azok megvalósításának ütemezése és forrásai,
- c) a fenntarthatósági követelmények érvényesítése a beszerzések során,
- d) az üzemeltetés fenntarthatósági követelményei (így különösen az eszköz-, energia- és vízfelhasználás, valamint a hulladék képződés csökkentése),
- e) a fenntartható közlekedés támogatása a szervezet tevékenysége és a dolgozók utazásai kapcsán,
- f) egészségmegőrzés,
- g) belső képzés, tájékoztatás,
- h) a szabályzat és a program megvalósulásának mérése, az eredmények közzététele és értékelése.

(2) A fenntartható fejlődési szabályzat és program elkészítését a miniszter módszertani útmutatók kidolgozásával, tanácsadó szolgáltatás fenntartásával, valamint pályázati források biztosításával támogatja.

VII. fejezet

A fenntartható fejlődésre való nevelés és képzés

23. §

(1) A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos ismeretek terjesztése és fejlesztése (óvodai nevelés, iskolai nevelés, képzés, közművelődés, iskolarendszeren kívüli oktatás és továbbképzés, ismeretterjesztés, könyvkiadás) állami és önkormányzati feladat.

(2) Az állami feladat ellátása során a miniszter a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos ismeretek szakszerű oktatásának biztosítása és azok folyamatos fejlesztése érdekében együttműködik az oktatásért felelős miniszterrel és más érdekelt miniszterekkel. A miniszter közreműködik a közoktatás intézményei számára készülő tantervi követelmények és taneszközök szakmai előkészítésében.

(3) A törvényben előírt környezeti nevelési programmal összhangban – az oktatásért felelős miniszterrel és más érdekelt miniszterekkel együttműködve – a miniszter fenntartható fejlődési nevelési, képzési programot készít, amely összefoglalja

- a) az iskolarendszeren belüli és kívüli környezeti oktatás, képzés, továbbképzés és ismeretterjesztés fenntartható fejlődési ismereteit,
- b) az öntevékeny közművelődés, a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tudatosság fejlesztésének irányelveit, különös tekintettel az állampolgároknak a társadalmi részvételre való felkészítésére, valamint
- c) a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szakmai képzés irányelveit, ismérveit.

(4) A fenntartható fejlődésre való nevelést és képzést az állam az oktatási és a közművelődési intézményeken keresztül, a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, örökségvédelmi és a társadalmi felzárkózással foglalkozó társadalmi szervezetekkel együttműködve látja el. Az állam az egyes nevelési, képzési feladatokat ellátó szervezeteket,

az egyházi jogi személyeket, a tudományos intézményeket, szakmai szervezeteket, egyesületeket környezeti nevelési, képzési tevékenységük eredményesebb ellátása érdekében – szükség esetén megfelelő pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával – támogatja.

VIII. Fejezet

A helyi önkormányzatok feladatai

21. A helyi önkormányzatok feladatai általában

24. §

(1) A helyi önkormányzati feladatok megvalósítása során érvényesíteni kell a fenntarthatóság követelményeit, különösen az alábbi elvárásokra tekintettel:

- települési és térségi természetierőforrás-igény hosszú távú biztosítása,
- a hatékony területhasználaton és a települési funkciók összehangolt elhelyezésén alapuló települési és térségi szerkezet kialakítása,
- környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból fenntartható infrastruktúrák és szolgáltatások kialakítása és működtetése,
- társadalmi esélyegyenlőség biztosítása,
- a települési és térségi reziliencia megerősítése.

(2) A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat és a kerületi önkormányzat is):

- a) a Keretstratégiával és a törvényben előírt települési környezetvédelmi programmal összhangban települési fenntartható fejlesztési tervet dolgoz ki, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá,
- b) elemzi és értékeli a nemzeti erőforrások állapotát illetékességi területén, és arról szükség szerint, de legalább négyévente tájékoztatja a lakosságot,
- c) együttműködik a helyi a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, örökségvédelmi és a társadalmi felzárkózással foglalkozó társadalmi szervezetekkel.

22. A települési fenntartható fejlesztési terv

25. §

(1) A települési fenntartható fejlesztési terv – a Keretstratégia időtartamára – a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban meghatározza

- a) a Keretstratégiában meghatározott prioritások lebontását helyi célokra valamennyi nemzeti erőforrás tekintetében rövid és középtávon,
- b) a célok és célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket (különösen a folyamatban lévő, illetve az előirányzott fejlesztésekkel és a működtetéssel kapcsolatos feladatokat), valamint azok megvalósításának ütemezését;
- c) a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit;
- d) az intézkedések végrehajtásának, valamint a c) pont szerinti eszközök alkalmazásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével.

(2) A települési fenntartható fejlesztési programot a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos egyéb települési stratégiai tervdokumentumokkal összhangban kell megalkotni. A települési

fenntartható fejlesztési program a települési környezetvédelmi program kiegészítéseként is elkészíthető.

(3) A települési fenntartható fejlesztési programot szükség szerint, de legalább a Keretstratégia felülvizsgálatát követően felül kell vizsgálni. Települési önkormányzatok – az önálló települési fenntartható fejlesztési program mellett vagy helyett – közös települési fenntartható fejlesztési programot is készíthetnek.

(4) A települési fenntartható fejlesztési tervet elkészítését a miniszter módszertani útmutatók kidolgozásával, tanácsadó szolgáltatás fenntartásával, valamint pályázati rendszer biztosításával támogatja.

IX. Fejezet **Záró rendelkezések**

26. §

Felhatalmazást kap a kormány, hogy rendeletben állapítsa meg:

- e) a Nemzeti Erőforrás-kataszter részletes adattartalmát, adatgyűjtés, adatszolgáltatási kötelezettség szabályait és a közzététel módját,
- f) a Fenntartható Fejlesztési Cselekvési Terv tartalmát, előkészítésének és elfogadásának eljárását,
- g) az előzetes fenntarthatósági vizsgálatához kötött intézkedések körét, a vizsgálat részletes tartalmát és eljárását.

27. §

Ez a törvény ...-én lép hatályba.

A fenntartható fejlődésre vonatkozó szabályozási keretek az egyes nemzeti jogrendszerekben

(Dr. Ambrusné dr. Tóth Éva)

I. Bevezetés

I.1. A fenntartható fejlődés fogalma és problematikája

A fenntartható fejlődés az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága 1983 (Brundtland Bizottság) közismert meghatározása szerint „*olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését*”.

A fenntartható fejlődés három fő összetevője tehát a gazdasági növekedés, a társadalmi igazságosság és a környezetvédelem. A *gazdasági növekedésnek* úgy kell megvalósulnia, hogy a társadalmi jóllétet a legmagasabb szintre emelje és a szegénységet megszüntesse a természeti erőforrások optimális és hatékony felhasználásával. A *társadalmi összetevő* a természet és az emberek kapcsolatára, a jóllét növelésére, az alapvető egészségügyi és oktatási szolgáltatásokhoz való hozzáférésre, a biztonság alapvető szintjének elérésére és az emberi jogok tiszteletére utal. A fenntartható fejlődés társadalmi összetevőjének kell tekinteni továbbá a különböző kultúrák fejlődését, a diverzitást, pluralizmust és a helyi szervezetek részvételét a döntéshozatalban. A igazságosság, azaz a hasznok elosztása és az erőforrásokhoz való hozzáférés a gazdasági és a társadalmi összetevőknek is fontos része. A fenntartható fejlődés *környezeti összetevője* a fizikai és biológiai erőforrások és az ökoszisztémák megőrzését és javítását jelenti¹.

A fenntartható fejlődés megvalósítása számára az egyik legnagyobb kihívás a komplex gazdasági, társadalmi és környezeti célkitűzések közötti kölcsönhatások értékelése és kezelése². 1992-ben az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája elfogadta a fenntartható fejlődés átfogó programját (Agenda 21, Feladatok a XXI. századra), amely e kihívás megoldását tűzte ki célul.

Az *Agenda 21* a nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák kialakítására hívja fel az országokat, amelyeknek a már létező hazai gazdasági, társadalmi és környezeti politikákra és tervekre kell épülniük és azokat össze kell hangolniuk (8.7. bekezdés). A dokumentum a társadalmi-gazdasági és környezeti szempontok teljes integrációja és a szélesebb körű társadalmi részvétel érdekében a döntéshozatali eljárások fejlesztését, átszervezésének szükségességét is lefektette (8.3. bekezdés).

2002-ben az ENSZ Fenntartható Fejlődési Világkonferenciája is megismételte azt a követelményt, hogy azonnali lépéseket kell tenni a nemzeti stratégiák kialakítására és 2005-ig el kell kezdeni végrehajtásukat.

Az *ENSZ* és az *OECD* ezt követően lefektette a nemzeti stratégiák kialakítását és végrehajtását segítő irányelveket. Az irányelveken alapuló, a stratégiák végrehajtását és a

¹ UN Department of Economic and Social Affairs: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millenium, 2002 p. 7., 7.

² Uo. 8.

fenntartható fejlődési kormányzást értékelő szempontokat is kidolgozták. E szempontrendszerek mentén több értékelés is született a nemzeti stratégiák alkalmasságáról a fenntartható fejlődés megvalósítására³.

A fenntartható fejlődés jelenlegi irányait, célkitűzéseit a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 (Agenda 2030) határozza meg. 2015-ben az ENSZ Fejlesztési Csúcstalákozózn 193 tagállam egyhangú döntéssel fogadta el a dokumentumot. Az Agenda 2030 17 fenntartható fejlesztési célt (SDG) és 169 alcélt fektet le. A cselekvési terv preambuluma és a Nyilatkozat a célokról és alcélokról kijelenti:

„Egységet képeznek és egymástól elválaszthatatlanok, valamint egyensúlyt teremtenek a fenntartható fejlődés három dimenziója, a gazdaság, a társadalom és a környezet között. [...] Utat fognak mutatni döntéseinkhez az elkövetkezendő 15 évben. Mindannyian az Agenda végrehajtásán fogunk dolgozni saját országainkban, illetve regionális és globális szinten egyaránt.”

Ez a munka a célok és alcélok 2016. január 1-i hatálybalépését követően el is kezdődött. Az Európai Unió tagállamai közül 20 ország már módosította nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáját a céloknak és alcéloknak megfelelően. 18 tagállamban a stratégiák végrehajtására szolgáló konkrét cselekvési tervek készültek, világos célkitűzéseket fektettek le. 12 ország az SDG-vel módosított stratégiáját összekapcsolta nemzeti költségvetésével. 23 tagállam módosította, frissítette indikátorkészletét az SDG-vel.⁴

Az Agenda 2030 16. és 17. céljai fektetik le a többi cél végrehajtásának intézményrendszerére vonatkozó célkitűzéseket. A 16. cél hatékony intézmények kiépítését, 16.6. alcélként pedig hatékony, elszámoltatható és átlátható intézmények kialakítását tűzi ki célul. A 17. cél a végrehajtás eszközeinek erősítését, a 17.14. alcél a szakpolitikák koherenciájának növelését fekteti le.

Az Agenda 2030 megvalósítása új lendületet adott a fenntartható fejlődés nemzeti szabályozási rendszerei felülvizsgálatának. Az Agenda 2030 végrehajtását – beleértve a végrehajtásra szolgáló nemzeti eszközök, eljárások alkalmasságát a fenntartható fejlődés megvalósítására – értékeli egyrészt az önkéntes jelentések keretében az azokat benyújtó országok. Másrészt az Agenda 2030 kialakította a globális szintű nyomonkövetést és felülvizsgálatot, amely a Magas Szintű Politikai Fórum hatáskörébe tartozik.

I.2. A fenntartható fejlődési stratégiák kialakításának és végrehajtásának jó gyakorlatai

Bár a fenntartható fejlődés nemzeti szabályozási kereteit minden ország maga határozza meg, az OECD és az ENSZ folyamatosan dolgozik a végrehajtást, hatékony fenntartható fejlődési

³ Cherp, Aleg, Clive George and Colin Kirkpatrick: A methodology for assessing national sustainable development strategies. Environment and Planning C: government and policy 22, 2004, p. 913-926.; Darren Swanson and László Pintér (IISD): Governance Structures for National Sustainable Development Strategies, Study of Good Practice Examples Prepared for OECD, 2006; OECD: Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies, OECD Publishing, Paris, 2018; UN Economic and Social Council: Principles of effective governance for sustainable development, 2018; European Parliament, Policy Department for External Relations: Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward, 2019.

⁴ European Parliament, Policy Department for External Relations: Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward, 2019, p. 6.

kormányzást segítő iránymutatások kidolgozásán. Mára körvonalazódott egy szempontrendszer is, amely alapján értékelhető a fenntartható fejlődés nemzeti stratégiája, a fenntartható fejlődési kormányzás hatékonysága. Az iránymutatások és értékelési szempontok nyomomonkövethetők a fenntartható fejlődési tárgyú nemzeti jogszabályokban is.

*i. OECD Fejlesztéstámogatási Bizottságának Iránymutatásai*⁵

Az OECD a fenntartható fejlődési stratégiát az elemző, vita-, kapacitás-fejlesztő, tervező és beruházási eljárások egy összehangolt csoportjaként definiálja, amelyek a részvételen alapulnak és folyamatosan fejlődnek, valamint összehangolják a társadalom gazdasági, társadalmi és környezeti célkitűzéseit.

Az Iránymutatások szerint a fenntartható fejlődés megvalósításához mélyreható strukturális változásokra és új munkamódszerekre van szükség a gazdasági, társadalmi és politikai élet minden területén. A fenntartható fejlődés stratégiai megközelítést kíván, azaz célok meghatározását és a megvalósítás módjainak azonosítását. Tehát egy olyan megközelítésre van szükség, amely egy meghatározott jövőképen alapul, megbízható bizonyítékok támasztják alá, prioritásokat, célokat és cselekvési irányokat fektet le és meghatározza a célok elérésének főbb módszereit. A fenntartható fejlődés stratégiai megközelítése *új munkamódszereket* („new ways of working”) és új gondolkodásmódot igényel:

- változatlan, állandó tervek és megoldások helyett egy alkalmazkodó rendszer felé kell elmozdulni, amely folyamatos fejlődésre képes,
- az állam kizárólagos felelősségétől a fejlődésre vonatkozóan el kell mozdulni a társadalom egészének felelőssége felé,
- a központi, irányított döntéshozattól az eredmények és lehetőségek megosztása, az átlátható tárgyalások, együttműködés és összehangolt intézkedések felé kell fordulni,
- az eredmény központúságot (projektek, jogszabályok) a teljesítmény központúsággal kell felváltani (a projektek hatása, a jog változása),
- a szektorális tervezést az integrált tervezésnek kell felváltania,
- egy olyan eljárásra van szükség, amelyben lehetséges a nyomomonkövetés, a tanulás és a fejlődés.

Az OECD Iránymutatások szerint a fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiákat a következő *alapelvek* szerint kell kialakítani:

- emberközpontú,
- konszenzusos hosszú távú jövőkép: a stratégia tervezés sikere valószínűbb, ha egy hosszú, de meghatározott időre vonatkozó jövőképen alapul, amelyben az érdekelt felek, így az összes politikai párt megegyezett. Ugyanakkor lehetőséget kell biztosítani, hogy a közép- és rövidtávú szükségletekre és változásokra reagálni tudjon,
- átfogó és integrált: a gazdasági, társadalmi és környezeti célokat egységben, integráltan kell kezelni és a jövő generációk lehetséges szükségleteit, a nekik járó javakat be kell építeni az eljárásba,
- a stratégiát be kell építeni a már működő költségvetési eljárásokba, hogy ne csak egy egyszerű kívánság lista legyen, hanem a célok eléréshez meglegyenek a pénzügyi erőforrások is,
- átfogó és megbízható elemzéseken kell alapulnia: a prioritások meghatározását a jelen helyzet átfogó elemzésére, az előrevetített trendekre és kockázatokra és a helyi, nemzeti és globális kihívások közötti kölcsönhatásokra kell alapozni,

⁵ OECD: The DAC Guidelines, 2001

- a nyomon követés, a tanulás és folyamatos fejlődés a stratégia része kell, hogy legyen; a nyomon követésnek és értékelésnek világos indikátorokon kell alapulnia,
- a kormányzati szervezetrendszer magas szintjén elkötelezettségre és befolyással rendelkező irányító szervekre van szükség: az elköteleződésnek hosszú távra kell szólnia és elengedhetetlen ahhoz, hogy a szervezetrendszerben és politikákban valódi változás történjen, a pénzügyi erőforrások rendelkezésre álljanak és mindehhez a végrehajtásért való felelősség világosan le legyen fektetve,
- a fenntartható fejlődés elérését célzó stratégia ne egy új tervezési eljárás legyen, hanem azokba az eljárásokba kell beépíteni, amelyek már működnek a tervezési rendszerek koherenciája érdekében. Ez viszont megfelelő irányítást igényel az eljárások összehangolása, a lehetséges problémák azonosítása és megoldása érdekében. A feladat- és hatásköröket és a főbb szereplők közötti viszonyrendszert már kezdetben le kell fektetni,
- hatékony részvétel: a széleskörű részvétel elősegíti az új ötletekhez vezető viták kialakulását és az információk új forrásait teszi elérhetővé, a felszínre kerülhetnek olyan kérdések, amelyeket rendezni kell, elősegíti a konszenzus elérését, amely jobb végrehajtást eredményez,
- össze kell kötni a központi és helyi szinteket: kétirányú, iteratív eljárásokra van szükség a két szint között. A főbb stratégiai alapelveket és irányokat a központi szinten kell meghatározni, de a részletes tervezésnek, végrehajtásnak és figyelemmel kísérésnek helyi szinten kell történnie.

ii. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályának Iránymutatásai⁶

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Ügyek Főosztályának Iránymutatásai szinte teljesen megegyeznek az OECD iránymutatásokkal. Többletinformációval szolgálnak azonban a végrehajtással kapcsolatos problémák okairól.

Jellemző probléma, hogy a nemzeti fejlesztésre vonatkozó döntéshozatalból hiányzik a fenntartható fejlődési stratégia általános érvényesítése, nincsenek összekapcsolva a rövid- és középtávú politikákkal.

Túl nagy hangsúlyt kap a dokumentumkészítés. Sok országban a stratégia kialakítása egy stratégiai dokumentum elkészítését jelenti, nem pedig egy olyan eljárás lefektetését, amely a folyamatos stratégiaalakítást, részvételt és a hatékony végrehajtást biztosítja. Ez azt eredményezi, hogy a stratégiai dokumentumról már nem sokkal kinyomtatása után elfeledkeznek.

Az ENSZ Iránymutatás bővebb információval szolgál az integrációs követelményről is. A stratégiának átfogónak, kiegyensúlyozottnak, valamint horizontálisan és vertikálisan is integráltnak kell lennie. A vertikális integráció közösségi (helyi) szintű problémák és intézkedések beépítését jelenti a nemzeti szintű döntéshozatalba. A közép és hosszú távú terveket rövid távú intézkedési tervek sorozatával kell végrehajtani.

Az Iránymutatás kiemeli a módszertani keret kidolgozásának fontosságát. Ezek lehetnek például iránymutatások a szektorális értékeléshez, a problémák azonosítására szolgáló szempontok, a szektorok közötti összhang elérését segítő irányelvek.

⁶ UN Department of Economic and Social Affairs: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium, 2002

Egy megalapozott, realiztikus, megvalósítható és politikai támogatást élvező stratégia kialakítása nem jelent garanciát a hatékony végrehajtásra. A végrehajtás elengedhetetlen feltételei a stratégia elemeinek beépítése az átfogóbb fejlesztési politikákba és a jól működő intézmények. Ezért különösen fontos, hogy az intézmények felelőssége pontosan le legyen fektetve. Meg kell ennek keretében vizsgálni, hogy a feladat- és hatáskörére vonatkozó jogszabályok alapján az intézménynek van-e lehetősége horizontális kérdések végrehajtására.

A hatékony végrehajtás eszközei a határidőhöz kötött akciótervek. Ezek rendszerint egy évre vonatkoznak és a végrehajtandó intézkedéseket, ezek elvárt eredményeit és a végrehajtási határidőket fektetik le. Az akcióterveket az azok végrehajtásáért felelős intézményeknek maguknak kell elkészíteni.

Az OECD és ENSZ iránymutatások, valamint a terület kutatási eredményei alapján körvonalazódtak tehát a *hatékony fenntartható fejlődési kormányzás ismérvei*. A fenntartható fejlődési kormányzás alapelvei egyrészt a fenntartható fejlődés alapelveit (gazdasági, társadalmi és környezeti célkitűzések integrációja; az érdekcsoportok széleskörű részvétele a fejlődési folyamatban), másrészt a stratégiai tervezés és irányítás alapelveit ötvözik⁷. A hatékonyság ismérvei pedig számos olyan vizsgálat eredményét tükrözik, amelyek célja annak feltérképezése volt, hogy a jó fenntartható fejlődési kormányzás alapelveit milyen eszközökkel sikerült különböző országokban megvalósítani (1. ábra).

1. ábra: a fenntartható fejlődési kormányzás alapelvei: a megvalósítás hatékonyságának ismérvei

Kormányzási alapelvek (mit kell elérni) ⁸	Hatékonyság ismérvei ⁹
1. Politikai elkötelezettség/akarat	<ul style="list-style-type: none"> - átfogó stratégia (SDG-k beépítve), - működőképes stratégia (számszerűsített, határidőhöz kötött célkitűzések, akciótervek, végrehajtási intézkedések), - a stratégia összekötve a költségvetéssel
2. Horizontális koordináció/integráció/koherencia	<ul style="list-style-type: none"> - központi irányítás: miniszterelnökség vagy pénzügyminisztérium, - koordinációs eljárás, - minden minisztérium részvétele
3. Vertikális koordináció/integráció/koherencia	<ul style="list-style-type: none"> - a helyi, regionális, nemzeti és szupranacionális szintek koordinációja
4. Érdekcsoportok részvétele	<ul style="list-style-type: none"> - konzultáció a stratégiáról, - intézmény vagy eljárás több érdekcsoport részvételével (pl. FF tanácsok), - a kormány is képviselteti magát/ résztvesz, - részvétel a HLPF munkájában
5. Nyomonkövetés és felülvizsgálat	<ul style="list-style-type: none"> - rendszeres előrehaladási jelentés, - indikátorok és azok kiegészítve az SDGk óta, - számszerűsített és határidőhöz kötött célkitűzések, - továbbgyűrűző hatások mérése, - külön figyelem a "senkit sem hagyunk hátra" elvre, - friss felülvizsgálat (pl. peer review)

⁷ OECD: The DAC Guidelines, 2001, 26.o.

⁸ European Parliament, Policy Department for External Relations: Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward, 2019, p. 17.

⁹ Uo. Question 1-7 értékelési szempontjai; részletesen 19-20.o.

6. Reflexivitás (tudásbázis és eszközök)	<ul style="list-style-type: none"> - kapcsolódási pont a tudomány és a politika között, - fenntarthatósági hatásvizsgálat vagy SDGk beépítése a hatásvizsgálatokba, - SDGk beépítése a költségvetésbe
7. Generációk közötti igazságosság	<ul style="list-style-type: none"> - külön intézmény a hosszú távú érdekek képviselésére, - hosszú távú jövőkép (25-30 év)

Forrás: a European Parliament (2019) alapján saját szerkesztés

II. Fenntartható fejlődési kerettörvények

A nemzeti fenntartható fejlődési stratégia elkészítése és megvalósítása alapvetően egy összetett kapcsolatokat, gyakran alkukat kezelő eljárás. Ezért az eljárás fenntartásához elengedhetetlen a megfelelő jogszabályok és végrehajtási mechanizmusok megalkotása¹⁰. Minél nagyobb fokú a fenntartható fejlődési stratégia intézményesítése, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy kitűzött céljait eléri¹¹.

II.1. A jövő generációk jóllétéről szóló törvény (Wales 2015)

Wales jövő generációk jóllétéről szóló törvénye jó példa arra, hogy hogyan lehet a fenntartható fejlődés többdimenziós, bonyolult rendszerét lefordítani a közfeladatot ellátó szervek részére. A törvény hatályba lépése előtti walesi rendszer arra is jó példa, hogy egy rendszer annak ellenére működhet rosszul, hogy jelen van benne egy fenntartható fejlődési stratégia, akciótervek és a végrehajtást célzó eljárások.

A törvény olyan rendszert hozott létre, amely a hatékony fenntartható fejlődési kormányzás minden előbb ismertett ismérével rendelkezik.

A törvény koncepciója¹²

i. A fenntartható fejlődés legyen a kormányzás központi rendező elve

A törvényhozók célja az volt, hogy a fenntartható fejlődés legyen Wales közfeladatot ellátó szerveinek *központi rendező elve*. Azaz *a fenntartható fejlődés megvalósítására alkalmas gondolkodásmódot kövessék*, amikor döntést hoznak és amikor döntéseket végrehajtanak.

A fenntartható fejlődés megvalósítására alkalmas gondolkodásmódot a törvény koncepciója szerint egyrészt tükrözhetik a *cselekvési módok, magatartások*, amelyet a döntéshozatal során követnek. A walesi jogalkotó szerint a következő cselekvési módok állnak összhangban a fenntartható fejlődési gondolkodásmóddal:

1. hosszú távú gondolkodás: nagyobb hangsúly a hosszú távú hatásokon és eredményeken, a döntéseket megalapozó költség-haszon elemzések hosszabb időt vesznek alapul;
2. integráció: a döntéshozatal olyan bizonyítékokon alapul, amelyek a döntés várható hosszabb távú és szélesebb körű gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait értékelik;

¹⁰ UN Department of Economic and Social Affairs: Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: Managing Sustainable Development in the New Millennium, 2002, p. 35., 46.3

¹¹ Darren Swanson and László Pintér (IISD): Governance Structures for National Sustainable Development Strategies, Study of Good Practice Examples Prepared for OECD, 2006, p. 5. Table 1.: 1. és 3. pontok

¹² Welsh Government: Consultation Document, Proposal for a Sustainable Development Bill, 2012

3. a szervezeti határok átlépése: szélesebb körű látásmód, szervezeti határokon átívelő együttműködés;
4. összpontosítás a megelőzésre: a kritikus korai beavatkozási lehetőségek azonosítása, amelyek hosszú távú költségmegtakarítást és hatékonyságot eredményeznek.

Tehát ha a közfeladatot ellátó szervek így hoznak döntést, akkor mondhatjuk, hogy döntéshozataluk központi rendező elve a fenntartható fejlődés.

A fenntartható fejlődés megvalósítására alkalmas gondolkodásmódot másrészt tükrözheti, ha a döntéshozatal során *a fenntartható fejlődés alapvető célkitűzéseit figyelembe veszik*. Tehát amennyiben kimutatható, hogy a szervezet döntése hozzájárul az alapvető célok eléréséhez, akkor is mondhatjuk, hogy a döntéshozatal központi rendező elve a fenntartható fejlődés. Ezek az alapvető célok a törvény nyilvános konzultációra bocsátott koncepciójában a következők voltak:

1. az emberek és helyi közösségek jóllétét növelni kell,
2. a társadalmi igazságosságot és egyenlőséget elő kell segíteni,
3. élénk gazdaság megteremtése,
4. a környezet határainak tiszteletben tartása,
5. egészséges, működő ökoszisztémák előmozdítása,
6. kulturális örökség erősítése,
7. egészséges életmód lehetővé tétele,
8. a jövő generációk érdekeinek elismerése,
9. az emberek bevonása az őket érintő döntések meghozatalába.

A walesi jogalkotók a törvényjavaslat nyilvános konzultációja keretében megkérdezték a nyilvánosságot, hogy melyik megközelítési módot kövessék. Egy bizonyos követendő magatartást írjanak elő vagy bizonyos célokat, amelyek mentén kell hozni a döntéseket. Azt is megkérdezték, hogy túl bonyolult lenne-e a döntéshozatal, ha annak módját és az elérendő célokat is előírná a szabályozás. A nyilvánosság a két megközelítés együttes előírása mellett tette le a voksát, így a törvény ezt a megoldást követi.

ii. Jogszabályban kell előírni, hogy a kormányzás központi rendező elve a fenntartható fejlődés

A törvény koncepciójának kialakítását megelőzően két fenntartható fejlődési stratégiája is volt már Walesnek, amelyek végrehajtására akcióterveket készítettek. Több eljárás is azt a célt szolgálta, hogy a döntéshozatalban figyelembe vegyék a fenntartható fejlődési szempontokat. A fenntartható fejlődés megvalósítására szolgáló rendszer felülvizsgálata azonban arra a következtetésre jutott, hogy a fenntartható fejlődés *csak egy az egymással versengő prioritások között és nem a központi prioritás a döntéshozatalban*.

A rendszer felülvizsgálata megállapította, hogy a fenntartható fejlődést a közfeladatot ellátó szervek egymástól elkülönülő innovatív kezdeményezésekkel próbálják végrehajtani. Azok a kiemelt politikák és programok, ahol a különböző szektorok hatékonyan együttműködtek sikeresebbek voltak, a fenntartható fejlődés központi szerepe tehát hozzáadott értéket képviselt.

Az elszórta, különböző jogszabályokba foglalt fenntartható fejlődésre vonatkozó kötelezettségek felülvizsgálata kimutatta, hogy egy jogszabályban lefektetett *kötelezettség* szimbolikus jelentőséget, legitimitást nyújt a fenntartható fejlődésnek; növeli a fenntartható

fejlődés ismertségét; formalizálja egy szervezet hozzájárulását a fenntartható fejlődéshez; elősegíti az együttműködést. Továbbá biztosítja a fenntartható fejlődés egységesebb, következetesebb szemléletmódját, a jobb számonkérhetőséget és azt, hogy a fenntartható fejlődés egységesen a közfeladatot ellátó szervek fókuszába kerüljön.

A közfeladatot ellátó szervezeteknek nagyobb erőfeszítést kell tenniük a fenntartható fejlődés megvalósítása terén és ehhez a jogi kényszer alkalmazása szükséges. A szabályozás kézzelfogható eredményt akart elérni, ezért nem elégedett meg egy általános kötelezettség lefektetésével, amely szerint a döntéseket a fenntartható fejlődésre *figyelemmel* kell meghozni. Azonban rugalmasságot és döntési szabadságot is akart hagyni a szervezetknél, azért, hogy a helyi sajátosságoknak és szükségletek megfelelő döntések szülessenek. Ezért a stratégiai döntéshozatali szintet célozta meg a koncepció, ezen a szinten kell megvalósítani elsődlegesen a fenntartható fejlődési gondolkodásmódot. A stratégiai döntések azonban keretet adnak az alacsonyabb szintű döntéseknek is.

A törvény¹³

Az első tervezet címe még „*A fenntartható fejlődésről szóló törvény*” volt. A törvény címében a fenntartható fejlődést azért váltotta fel a jóllét kifejezés, mert az közérthetőbb és nem korlátozódik környezeti kérdésekre a köztudatban.¹⁴

A törvény nagyon egyszerűen írja elő, hogy mit kell elérnie Walesnek és hogyan kell stratégiai döntéseket hozni, hogy ezeket a célokat el tudják érni. A fenntartható fejlődést a stratégiai döntéshozatal központi rendező elvévé teszi.

A törvény meghatározza a *fenntartható fejlődés fogalmát*:

„*Wales gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális jólléte növelésének folyamata olyan cselekvés által, amely összhangban áll a fenntartható fejlődés elvével és a jólléti célok elérésére törekszik*”.

A törvény értelmezésében tehát a fenntartható fejlődés a jóllét növelésének folyamata és annak felismerését igényli, hogy egy ember jóllétét, életminőségét több dolog is meghatározza: környezeti, gazdasági, társadalmi és kulturális tényezők.¹⁵ Ezeket tükrözi Wales hét jólléti célja: virágzó Wales, ellenálló Wales, egy egészségesebb Wales, egy egyenlőbb Wales, összetartó közösségek Wales-e, élénk kulturális élet és virágzó walesi nyelv, globális felelősséget vállaló Wales.

i. A jólléti (fenntartható fejlődési) kötelezettség

A törvény központi eleme a jólléti kötelezettség, amely szerint minden közfeladatot ellátó szervnek a fenntartható fejlődést kell megvalósítania. A fenntartható fejlődést a szervezeteknek úgy kell megvalósítaniuk, hogy:

- célkitűzéseket határoznak meg és tesznek közzé,

¹³ Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. Forrás: <https://futuregenerations.wales/wp-content/uploads/2017/01/WFGAct-English.pdf> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

¹⁴ J. Wallace: Wellbeing and Devolution, Wellbeing in Politics and Policy, 2019, p. 78..

¹⁵ Welsh Government: SPSF 1: Core guidance, Shared Purpose: Shared Future, Statutory guidance on the Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015. 17. Forrás: <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-02/spsf-1-core-guidance.PDF> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

- ezeknek a szerv-specifikus célkitűzéseknek Wales hét *jólleti céljának* eléréséhez kell a lehető legnagyobb mértékben hozzájárulniuk,
- közfeladatot ellátó szervek további kötelezettsége, hogy *minden ésszerű lépést* megtegyenek saját célkitűzéseik eléréséért.

A törvény az eredményeken alapuló megközelítést választotta. A problémák azonosítása helyett a kívánt eredményekre helyezi a hangsúlyt. A kívánt eredmény pedig Wales jólleti céljainak elérése, ami a közfeladatot ellátó szervek közös felelőssége. A jólleti célok felsorolása és leírása is megtalálható a törvényben (2. ábra).

2. ábra: Wales jólleti célkitűzései

Cél	A cél leírása
Virágzó Wales	Egy innovatív és produktív, alacsony szén-dioxid kibocsátású gazdaság, amely hatékonyabban és arányosabban használja fel erőforrásait; és amely jólétet és munkahelyeket teremt egy szakképzett és magas végzettségű lakosságnak.
Ellenálló Wales	Egy nagy biodiverzitású természetes környezet egészségesen működő ökoszisztémákkal, amely lehetővé teszi a társadalmi, gazdasági és ökológiai ellenállóképességet és a változásokhoz való alkalmazkodás képességét.
Egészségesebb Wales	Egy olyan társadalom, amelyben az emberek testi és lelki jóléte a lehető legmagasabb szintű és amely tisztában van azokkal a döntésekkel és viselkedésmóddal, amelyek előnyösek az egészségre.
Egyenlőbb Wales	Egy olyan társadalom, amely képessé teszi az embereket a bennük rejlő lehetőségek megvalósítására háttérüktől és körülményeiktől függetlenül.
Összetartó közösségek Wales-e	Vonzó, életképes, biztonságos és jó kapcsolatokkal rendelkező közösségek.
Élénk kulturális életű Wales és virágzó walesi nyelv	Egy olyan társadalom, amely támogatja és védi a kultúrát, kulturális örökségét és a walesi nyelvet és arra ösztönzi az embereket, hogy sportoljanak, szabadidős és művészeti tevékenységeket végezzenek.

Forrás: Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015, Table 1

A fenti hosszú távú célok a közfeladatot ellátó szerveket segítik annak megértésében, hogy mire kell törekedniük, amikor Wales társadalmi, gazdasági, kulturális és környezeti jólétét próbálják megvalósítani a jelen és jövő generációk számára.

A törvény nem részletezi, hogy pontosan hogyan járuljanak hozzá egy szerv célkitűzései a Wales egészére vonatkozó jólleti célokhoz. Ezt a szervnek kell meghatároznia a célok lefektetésének folyamatában, erre maga a szerv a legalkalmasabb. Tisztázni kell ebben az eljárásban, hogy Wales jólleti céljaihoz hogyan járul hozzá a szerv, hogyan lehetne fokozni ezt a hozzájárulást, mit kellene másként csinálni, vagy mellőzni, hogy nagyobb mértékben járuljon hozzá a célok megvalósításához. Meg kell határozni, hogy hogyan lehet a lehetséges további hozzájárulásokat konkrét cselekvésre fordítani és hogyan lehetne más szerveket nagyobb mértékű hozzájárulásra ösztönözni¹⁶.

¹⁶ Welsh Government: SPSF 1: Core guidance 109.-112.

A *célkitűzéseit* minden szervnek *közzé kell tennie*. A célkitűzésekkel egyszerre egy *nyilatkozatot* is meg kell jelentetni, amely:

- bemutatja az összefüggést a szerv által kijelölt célok és Wales jólléti céljai között, azaz saját céljainak megvalósítása hogyan fog hozzájárulni a hét jólléti cél eléréséhez,
- bemutatja, hogy miért véli úgy, hogy a jólléti célkitűzéseit a fenntartható fejlődés elvének megfelelően alakította ki (az öt munkamódszer szerint),
- ismerteti a jólléti célkitűzések megvalósítása érdekében tervezett és az alapelvvel összhangban álló lépéseket (ideértve a tervezett lépések irányítását, felülvizsgálatát, hogyan fogja biztosítani azt, hogy minden évben rendelkezésre állnak majd a szükséges erőforrások a tervezett lépések végrehajtásához),
- ismerteti, hogy mennyi idő alatt tervezi elérni céljait.

2017-ig a 44 közfeladatot ellátó szerv 345 jólléti célkitűzést határozott meg¹⁷.

ii. A fenntartható fejlődés alapelvével összhangban álló cselekvés ismérvei: az öt munkamódszer

A jogszabály lefekteti, hogy mi minősül a fenntartható fejlődés elvének megfelelő cselekvésnek, döntéshozatali magatartásnak: olyan módon történő cselekvés, amely úgy kívánja biztosítani a jelen szükségleteinek kielégítését, hogy nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől. Akkor cselekszik ilyen módon a közfeladatot ellátó szerv, ha a következő tényezőket figyelembe veszi („*az öt munkamódszer*”, így *kell* döntést hozni):

1. annak az egyensúlynak a jelentőségét, amit a rövid távú szükségletek és a hosszú távú szükségletek kielégítése képességének megóvása között kell megteremteni, különösen az olyan esetekben, amikor a jelen szükségletek kielégítése hátrányos hosszú távú hatással járna (hosszú távú tervezés),
2. az integrált megközelítés szükségességét, azáltal, hogy figyelembe veszi:
 - hogyan hatnak az egyes jólléti célokra a szerv jólléti célkitűzései,
 - hogyan hatnak egymásra a szerv egyes jólléti célkitűzései, különösen abban az esetben, amikor az egyik célkitűzés elérése hátrányosan befolyásolja egy másik célkitűzés megvalósítását (integrált szemléletmód),
3. a jólléti célok elérésében érdekelt személyek bevonásának jelentőségét (társadalmi részvétel),
4. hogyan segítené elő a más személyekkel való együttműködés (vagy a szerv különböző egységeinek együttműködése) saját jólléti célkitűzéseinek elérését vagy egyik más szerv céljainak elérését (kooperáció),
5. hogyan segítené elő a saját vagy más szervezet jólléti célkitűzéseinek elérését az, ha erőforrásokat mozgósítana a problémák megelőzésére vagy súlyosbodásának megelőzésére (megelőzés).

iii. A kötelezett kör: bizonyos közfeladatot ellátó szervek és a közszolgálati testületek

Egy szervezet akkor tartozik a jólléti kötelezettség hatálya alá, ha költségvetésének több mint ötven százaléka közpénzből származik, stratégiai funkciókkal rendelkezik, tevékenysége hatással van Wales jóllétére és auditálható¹⁸. A törvény hatálybalépésekor legalább 43 közfeladatot ellátó szerv felelt meg ezeknek a szempontoknak.

¹⁷ J. Wallace: *Wellbeing and Devolution*, Wellbeing in Politics and Policy, 2019, p. 92.

¹⁸ Welsh Government: Well-being of Future Generations (Wales) Bill, Explanatory Memorandum, 2014, p. 15.

A törvény kiemelten fontos eleme, hogy az *integrált közösségi tervezést* a kötelezettség szintjére emeli. A törvény hatálybalépése előtt is léteztek helyi közszolgálati testületek, de ezek önkéntes alapon működtek. Jogszabályban lefektetett kötelezettség hiányában a testületek alapítására és a működési keretek előírása nélkül azonban nem alakult ki a prioritások meghatározásának, a bizonyítékok felhasználásának, az állampolgárok bevonásának és az elszámoltathatóságnak az egységes gyakorlata a helyi szolgáltatások tervezésében¹⁹.

Mind a 22 önkormányzati területnek meg kell alapítania saját *közszolgálati testületét*, melyeknek 4 állandó tagja van: a terület önkormányzata, a helyi egészségügyi tanács, a helyi katasztrófavédelmi hatóság és helyi természeti erőforrásokért felelős szerv.

A *helyi közszolgálati testületek* számára is előírja a törvény a *jólléti kötelezettség* teljesítését. Ez a kötelezettség az adott terület gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális jóllétének a növelését jelenti azáltal, hogy Wales jólléti céljainak eléréséhez hozzájárul a testület. Ennek a hozzájárulásnak legalább a következőket kell jelentenie:

- a terület gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális *jóllétének értékelése*,
- helyi célkitűzések meghatározása (*helyi jólléti terv*),
- minden ésszerű lépés megtétele a cél elérése érdekében.

A kötelezettség teljesítésekor a közszolgálati testületeknek is a fenntartható fejlődés elvének megfelelően kell eljárni, azaz az öt munkamódszer szerint.

A törvény több problémát is orvosolt a helyi szintű tervezés terén. A több, különálló közös tervet most egy közös terv váltja fel területenként. A tervek megalapozása is előírt módon, megfelelő bizonyítékok alapján történik. Azáltal, hogy a tervekben a területre vonatkozó közös célok elérésére szolgáló lépéseket be kell mutatni, a közös tervek összehangolt megvalósítása is jobban működik. A helyi szintű közös tervek összehangolt végrehajtása korábban nem működött megfelelően.

A megalapozott tervezés érdekében a törvény részletesen meghatározza, hogy a helyi jólléti értékeléseket milyen adatokra kell alapozni és az értékeléseknek mire kell kiterjedniük. A terveknek demonstrálniuk kell, hogy a helyi célok megvalósítása hogyan járul hozzá az adott területen Wales hét jólléti céljának megvalósításához, ezek a célok hogyan kapcsolódnak a legutóbbi jóllét-értékeléshez, mennyi időt vesz igénybe megvalósításuk. Azt is be kell mutatni a tervben, hogy a javasolt intézkedések hogyan felelnek majd meg a fenntartható fejlődés elvének.

A törvény közszolgálati testületekre vonatkozó szabályai orvosolták azt a problémát is, hogy a környezeti szempontok nem érvényesültek megfelelő hangsúllyal a korábbi közös helyi tervekben. Ugyan a helyi területi fejlesztési tervek kezelték a földhasználati kérdéseket, de az ökoszisztéma szolgáltatások irányából történő megközelítés hiányzott belőlük. Azzal, hogy a természeti erőforrásokért felelős szerv is bekerült a közszolgálati testületekbe, a jólléti tervek környezeti szempontjai hangsúlyosabbá váltak és nagyobb fokú lett a környezeti szempontok és a társadalmi, gazdasági célok integrációja.²⁰

¹⁹ Uo. p. 36.-37.

²⁰ Uo. p. 38. .

iv. A jólléti kötelezettség teljesítésének ellenőrzése

A törvény alapján az érintett szervek kötelezettsége minden ésszerű lépés megtétele a kitűzött szervezeti célok és végső soron Wales jólléti céljainak elérése érdekében. A kötelezettség teljesítéséhez tehát a törvény nem követeli meg a célok elérését, hanem csak azt szükséges igazolni, hogy minden ésszerű intézkedést megtettek a szervek és közszolgálati testületek. Az előrehaladási jelentés a rendes éves szervezeti tevékenységről és eredményekről szóló beszámolás része.

A kötelezettségek teljesítését a törvény által létrehozott új intézmény, a Jövő Nemzedékek Biztosa és a Walesi Számvevőszék ellenőrzi. A Biztos ajánlást bocsáthat ki a célok és megtett intézkedések tekintetében, azonban az érintett szervek, testületek amellet, hogy minden ésszerű lépést meg kell tenniük az ajánlásokban foglaltak végrehajtására, nem kötelesek annak megfelelni. Ebben az esetben azonban az ajánlásokat nem követő szervnek közzé kell tennie válaszát az ajánlásokra. Ebben be kell mutatnia, hogy alapos oka volt arra, hogy nem követte az ajánlásban foglaltakat vagy ismertetnie kell az alternatív megoldási javaslatát az ajánlásban feltárt problémára. Az esetjog alapján várható, hogy a bíróság előtt elegendő lesz azt bizonyítani, hogy megfelelő indokok alapján és nem ésszerűtlenül járt el a szerv, amikor nem követte az ajánlást²¹.

A Számvevőszék kormányzati ciklusonként legalább egyszer minden szervet ellenőriz és jelentését évente benyújtja a Walesi Nemzetgyűlésnek. A Számvevőszék azt értékeli jelentésében, hogy a vizsgált szerv magatartása mennyire felelt meg a fenntartható fejlődés alapelveinek (milyen mértékben alkalmazta az öt munkamódszert) célkitűzéseinek kialakítása és a végrehajtás lépéseinek meghatározása során.

A törvény nemzeti indikátorok alkalmazását írja elő, amelyek Wales hét jólléti céljának elérését mérik. A miniszterek határozzák meg az indikátorokat. A törvény mérföldkövek kijelölését is előírja a miniszterek számára és a mérföldkövek sikeres elérésének ismérveit is meg kell határozniuk. Minden évben el kell készíteni és közzé kell tenni egy jelentést, amely a nemzeti indikátorok és mérföldkövek alapján értékeli a hét jólléti cél megvalósítását. Az indikátorok nem alkalmasak a szervek jólléti célkitűzéseinek mérésére. A közfeladatot ellátó szervek éves jelentések keretében számolnak be teljesítményükről.

v. Iránymutatás, ismeretterjesztés és a Jövő trendjei jelentések

A törvény iránymutatások elkészítését és közzétételét írja elő a Kormánynak. Több nagyon alapos és hasznos iránymutatás is készült, a Biztos is nagyon aktív az iránymutatások készítése terén. A Kormánynak és Biztosnak ismeretterjesztő tevékenységet is kell végeznie, a Kormánynak erről évente jelentést kell írnia.

A Kormánynak minden választás követő első évben meg kell jelentetnie a Jövő trendjei jelentést, amely fontos kiindulási pontja a jólléti célkitűzések meghatározásának.

²¹ Hayden Davies: The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015 – A Step Change in the Legal Protection of the Interests of Future Generations?, *Journal of Environmental Law*, 2017, 29, p. 174.

Az M4 autópálya esete

A törvény megfelelő végrehajtását és sikerét több forrás is a Biztos határozott fellépésétől tette függővé. A M4 autópálya építésének a Kormány általi jóváhagyása volt a törvény alkalmazásának első jelentős tesztje. A Biztos nagyon határozottan ellenezte a fejlesztést, éles kritikát fogalmazott meg több minisztérium eljárásával, a törvény nem megfelelő végrehajtásával kapcsolatban.

A Biztos kiemelte, hogy ha a Kormány az autópálya megvalósítása mellett dönt, akkor figyelmen kívül hagyja jólléti kötelezettségét, azaz olyan döntést hoz, amely nem járul hozzá Wales gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális jólléti szintjének növekedéséhez. A Biztos hangsúlyozta, hogy mind a négy jólléti forma növekedéséhez egyszerre kell hozzájárulni, nem szabad az egyik kárára a másik érdekében kompromisszumot kötni. Továbbá mind a hét jólléti cél eléréséhez kell hozzájárulnia a projektnek, nem csak néhányhoz. A Biztos elfogadhatatlannak tartotta, hogy csak a jelen szükségleteinek kielégítését szolgálja a projekt, a fenntartható fejlődés elvének megfelelő 5 munkamódszert nem alkalmazták a döntéshozatalban (3. ábra). A javaslat elkészítéséhez nem vették figyelembe a közlekedési szokások jövőbeli alakulását. A Kormány végül úgy döntött, hogy nem építi meg az autópályát. A Biztos üdvözölte, hogy a jövő generációk jóllétét is figyelembe vevő döntés született.

3. ábra: Az M4 autópálya építése: a törvény végrehajtásának első nagy közérdeklődést élvező tesztje



Forrás: Future Generations Commissioner for Wales Annual Report 2018-2019

II.2. Szövetségi fenntartható fejlődés törvény, Kanada (2008²², 2019²³)

A kanadai szövetségi fenntartható fejlődési törvény kiváló példa arra, hogy hiába van hatályban egy fenntartható fejlődési törvény, ha annak csak a neve szól a fenntartható fejlődésről. A 2008-ban megalkotott törvény súlyos hiányosságait a walesi törvény alapján megpróbálták orvosolni. Előrelépést sikerült elérni, azonban a walesi szabályozás szintjére nem sikerült eljutni.

A módosítás előkészítő munkái 2016-ban kezdődtek, a Környezeti és Fenntartható Fejlődési Biztos (a továbbiakban: Biztos) legutóbbi, súlyos hiányosságokat feltáró jelentésének hatására. A módosítások 2019 márciusában léptek hatályba.

A 2008. óta hatályban lévő szövetségi fenntartható fejlődési törvényt súlyos kritikákkal illette a Parlament környezeti ügyekért és fenntartható fejlődésért felelős állandó bizottsága (a továbbiakban: Értékelő Bizottság)²⁴. Az Értékelő Bizottság által meghallgatottak között volt Wales korábbi Fenntartható Jövő Biztosa, aki a walesi törvény megalkotásában fontos szerepet játszott.

A 2008-as törvény a Szövetségi Fenntartható Fejlődési Stratégia (a továbbiakban: Szövetségi Stratégia) megalkotására, végrehajtására és felülvizsgálatára tartalmazott szabályokat. A törvény nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A Biztos jelentésében arról számolt be, hogy a Szövetségi Stratégiában lefektetett 34 célkitűzésből csak 6 felelt meg minden előírt feltételnek (pontosan megfogalmazott, mérhető, megvalósítható, releváns, határidőhöz kötött), így csak e 6 célkitűzés esetén volt vizsgálható a célok végrehajtása. A Biztos jelentése szerint a Szövetségi Stratégia végrehajtásáról szóló beszámoló pedig nem szolgáltat elegendő információval ahhoz, hogy a Stratégia végrehajtását értékelni lehessen. A Biztos kritikával illette a minisztériumok fenntartható fejlődési stratégiáinak végrehajtását is. A stratégiai környezeti vizsgálatok keretében a minisztériumoknak a fenntartható fejlődési célok és célkitűzések vizsgálatát jellemzően nem végezték el.

Az Értékelő Bizottság elé terjesztett legfrissebb Szövetségi Stratégia tervezetéről is lesújtó vélemények születtek. A kritikák szerint a tervezetet korábban bejelentett célkitűzések és programok egyszerű összefoglalása, nem pedig egy olyan terv, amely egyik pontból a másikba juttatná az országot. Azt is a Stratégia hiányosságaként említették, hogy egyetlen területén sem készültek elemzések arról, hogy hogyan vezet majd a célkitűzés teljesítéséhez.

Az Szövetségi Stratégiák sikertelenségét a szövetségi fenntartható fejlődés törvényre vezette vissza az Értékelő Bizottság, ezért egyhangúlag annak átfogó módosítását javasolta.

A módosítások első fontos pontja a törvény céljának kiterjesztése volt, a fenntartható fejlődés három pillére közül az eredeti törvény csak a környezeti pillérre koncentrált. A célok közé került a nemzetközi fenntartható fejlődésre vonatkozó kötelezettségek tiszteletben tartása is, a kanadaiak életminőségének növelésére figyelemmel. A módosítás továbbá a célok közé

²² Federal Sustainable Development Act Forrás: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/F-8.6.pdf> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

²³ Bill C-57 An Act to amend the Federal Sustainable Development Act (Assented to February 28, 2019) Forrás: https://laws.justice.gc.ca/PDF/2019_2.pdf (Letöltés: 2019. 06. 01.)

²⁴ Standing Committee on Environment and Sustainable Development, House of Commons, Canada: Federal Sustainability for Future Generations – A Report Following an Assessment of the Federal Sustainability Development Act, 2016

emelte az összehangolt kormányzati működést a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében.

Az Értékelő Bizottság meghallgatta a Német Fenntartható Fejlődési Tanács főtitkárát is, aki arról számolt be, hogy mindenképp központi irányítás kell ahhoz, hogy a fenntartható fejlődés a kormányzat minden szektorában prioritást élvezzen és ne egy marginális kérdés legyen. A német főtitkár elmondta, hogy az 1990-es években próbálták a minisztériumi szintű vezetést, a parlamenti irányítást, a csak helyi szintű politikákat, de mindegyik sikertelen volt. Németországban a centralizációt azáltal valósították meg, hogy a fenntartható fejlődés szervezetrendszerének vezetője a kormányzati hierarchiában közvetlenül Angela Merkel követő személy. Az Értékelő Bizottság beszámolója szerint Franciaországban, Norvégiában, Portugáliában és Finnországban is a fenntartható fejlődés a Miniszterelnökség irányítása alá tartozik.

A módosítás azonban nem követte ezt a javaslatot. Változatlanul a Környezetvédelmi Miniszter irányítása alá tartozó szervezet felelős a Szövetségi Stratégia végrehajtásáért, amely megoldás számos kritikát kapott, mondván, hogy nincs a hierarchia elég magas szintjén. Azonban bekerült a törvénybe, hogy a Stratégia elkészítésében minden szervezetnek részt kell vennie, amely a törvény hatálya alá tartozik. A jelentéstételi kötelezettség továbbra is a Parlament felé áll fenn, azonban újításként most már minden fenntartható fejlődéssel foglalkozó bizottságnak tárgyalnia kell a benyújtott dokumentumokat.

Az Értékelő Bizottság javasolta a széleskörűen elismert fenntartható fejlődési alapelvek listájának a törvénybe építését. Erre a gyakorlatra számos példát említett más országokból. A listák más országokban hatékony iránymutatásnak bizonyultak a stratégiákat készítő szervezetek számára. A módosítás így a két meglévő elv (elővigyázatosság elve, fenntartható fejlődés elve) mellé még a következő alapelvek figyelembevételét írja elő a fenntartható fejlődési stratégiák kialakításakor:

- (a) a fenntartható fejlődés a természeti, társadalmi és gazdasági erőforrások hatékony felhasználásán alapul, Kanada Kormányának minden döntéshozatalába integrálnia kell a környezeti, gazdasági és társadalmi tényezőket,
 - (i.) a fenntartható fejlődés egy folyamatosan fejlődő fogalom;
 - (ii.) többek között az ökoszisztémák védelmével, a szennyezés megelőzésével, az egészség védelmével, az igazságosság előmozdításával, a kulturális örökség védelmével, a hazai és nemzetközi fenntartható fejlődési kötelezettségek tiszteletben tartásával és annak az elismerésével valósítható meg, hogy a jelen generációk felelőssége, hogy egészséges és ép ökoszisztémájú környezetet biztosítsanak a jövő generációknak;
 - (iii.) előmozdítható többek között az elővigyázatosság elvének, a szennyező fizet elvének és a költségek internalizációjának, a folyamatos fejlődés elvének figyelembevételével;
- (b) a nemzedékek közötti igazságosság elve;
- (c) az átláthatóság és nyitottság elve;
- (d) az őslakosok részvételének elve;
- (e) együttműködés elve: fontos, hogy minden érdekelt együttműködjön a közös cél elérése érdekében;
- (f) annak az elve, hogy az eredmény és végrehajtás orientált szemlélet – célkitűzések kialakítása, stratégia kialakítása a célkitűzések elérésére, indikátorok használata a célok elérésére vonatkozó beszámolóknak, elszámolási kötelezettség – a mérhető célkitűzések elérésében kulcsfontosságú.

A módosítás ezeken felül jelentősen kitágítja a törvény hatálya alá tartozó szervek körét. A szervezeteknek gyakrabban kell majd beszámolniuk előrehaladásukról, a háromévenkénti beszámolás kötelezettsége két évre csökken.

A módosítás különös hangsúlyt helyez a mérhető és határidőhöz kötött célok meghatározásához. A Szövetségi Stratégia kötelező tartalmát – szövetségi fenntartható fejlődési célok, végrehajtási stratégia célonként, a felelős miniszter meghatározása célonként – a módosítás kiegészítette a mérhető és határidőhöz kötött célok meghatározásával. A módosításnak köszönhetően a Környezeti és Fenntartható Fejlődési Biztos most már azt is fogja ellenőrizni, hogy a neki megküldött Stratégia tervezete mérhető és határidőhöz kötött célokat tartalmaz-e.

Az Értékelő Bizottság a „Vancouver, a legzöldebb város” kezdeményezést említette a hatékony célmeghatározás iskolapéldájaként. A város célul tűzte ki például, hogy 2020-ig az utazások több mint felét a városlakók gyalog, kerékpárral vagy tömegközlekedéssel teszik majd meg. Kidolgozott erre egy végrehajtási tervet és évente beszámolót tesz közzé a város a végrehajtásról. Vancouvert ma a világ egyik legzöldebb városának tartják. Ellenpéldaként az Értékelő Bizottság a 2016-2019-es Szövetségi Stratégiában szereplő következő célt említette: „Csökkenteni kell a veszélyes anyagok által a környezetre és a kanadaiak egészségére kifejtett kockázatot és hatást”.

A módosítás erőssége, hogy 27-ről 90-re emelte azoknak a szervezeteknek a számát, amelyeknek stratégiát kell készíteniük. További erősségek a követendő elvek részletes listája, amelyek alapján jobb stratégiák szülehetnek és a célmeghatározással kapcsolatos új követelmények (mérhető, időkeret). A törvény sikeressége azonban megkérdőjelezhető, mivel az irányítás nem került a javasolt magas szintre a kormányzati hierarchia rendszerében.

II.3. Fenntartható fejlődés törvény, Québec, Kanada²⁵ (2006)

i. A törvény célja és hatálya

A walesi és a québeci törvény több szempontból is hasonló rendszerű:

- a kormányzás központi rendező elvévé kívánják tenni a fenntartható fejlődést,
- ehhez bizonyos elvek alapján történő döntéshozatalt írnak elő,
- ezeket az elveket a törvény felsorolja és megadja meghatározásukat,
- útmutatók készítését írja elő a törvény az elvek alkalmazásához (ezek el is készülnek)
- a döntéseknek nem csak az elvek szerint kell születniük, hanem központi célok megvalósítását is kell szolgálniuk,
- ugyanakkor szervezeti szinten is meg kell határozni a célkitűzéseket (a szervezeti célkitűzéseknek a központi célok megvalósításához kell hozzájárulniuk),
- meg kell tervezni a szervezeti célok végrehajtásának lépéseit, konkrét intézkedéseket,
- a célkitűzéseket, tervezett intézkedéseket nyilvánosságra kell hozni,
- végrehajtásukról a rendes éves beszámolási kötelezettség keretében kell számot adni és a számvevőszék ellenőrzi azokat.

A törvény 2006-ban lépett hatályba. A törvény ambiciózus célja, hogy egy *új igazgatási keretrendszer* hozzon létre a kormányzat számára. Az új igazgatási keretrendszer célja, hogy a kormányzat feladat- és hatásköreit a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében

²⁵ Sustainable Development Act Forrás: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/pdf/cs/D-8.1.1.pdf> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

gyakorolja. A törvény szerint a fenntartható fejlődés eléréséhez változtatni kell a társadalom nem életképes fejlődési módjain, ez a célja az új igazgatási keretrendszernek.

A törvény tömören, még a célkitűzések között összefoglalja az új igazgatási keretrendszer lényegét: a fenntartható fejlődés megvalósításának integrációja a kormányzati politikákba, programokba és a kormányzat minden tevékenységébe a kormányzás minden szintjén és minden területén. A keretrendszer célja a következetes és elszámoltatható kormányzati cselekvés a fenntartható fejlődés terén. A törvény kezdeti két mondatában tehát megtalálhatjuk az integrációra, vertikális és horizontális koordinációra, a koherenciára és felülvizsgálatra vonatkozó célkitűzéseket.

A törvény a fenntartható fejlődést a Brundtland jelentésben szereplő fogalommal határozza meg: olyan fejlődés, amely úgy biztosítja a jelen szükségleteinek kielégítését, hogy nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől. A fenntartható fejlődés alapja a hosszú távú megközelítés, amely figyelembe veszi a fejlődés környezeti, társadalmi és gazdasági szempontjai között fennálló elválaszthatatlan kapcsolatokat. A fogalom tehát a közismert meghatározáson túl két ismervét is meghatározza a fenntartható fejlődés elérésére alkalmas szemléletmódnak: hosszú távú és egységben kezeli a fejlődés környezeti, társadalmi és gazdasági tényezőit.

A törvény hatálya alá tartozik az összes minisztérium és kormányzati szerv (a továbbiakban: kormányzat). A helyi önkormányzati szervek, oktatási, egészségügyi és szociális intézmények pedig eldönthetik, hogy a törvény szerint járnak-e el. A törvény azonban felhatalmazza a Kormányt, hogy a későbbiekben ezekre a szervezetekre is kiterjessze a törvény hatályát.

ii. A stratégia és az alapelvek

A törvény lefekteti, hogy a fenntartható fejlődést a Kormány által jóváhagyott fenntartható fejlődési *stratégia alapján* és a törvényben lefektetett *elveknek megfelelő módon* kell végrehajtani. A végrehajtásnak tehát a törvény kijelöli az irányát, amikor a stratégiában meghatározott célokat határozza meg a végrehajtás kiindulási alapjának. Az irány kijelölése mellett azonban a követendő cselekvési módot, magatartást is lefekteti a törvény, amikor előírja, hogy az ott felsorolt elveket figyelembe kell venni a kormányzati döntéshozatalban. Itt fontos megjegyezni, hogy minden kormányzati döntést ezen a módon kell meghozni, tehát itt valóban egy keretrendszerrel van szó. A törvény azonban nem csak az eljárásra vonatkozó elvek sorolja fel, itt találjuk meg a fenntartható fejlődés lényegi céljait is:

- a) „Egészség és életminőség”: Az emberek, az emberi egészség és a jobb minőségű élet állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Az embereket megilleti a természettel harmóniában lévő egészséges és produktív élet;
- b) „Társadalmi igazságosság és szolidaritás”: A fejlődésnek a generációkon belüli és a generációk közötti igazságosság, társadalmi erkölcsi normák és a szolidaritás szellemében kell végbemennie;
- c) „Környezetvédelem”: A fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében, a környezet védelme a fejlődési folyamat integráns része kell, hogy legyen;
- d) „Gazdasági hatékonyság”: Quebec és régióinak gazdasága hatékony kell hogy legyen, az innovációra és a társadalmi fejlődést ösztönző, a környezetet tiszteletben tartó gazdasági jólétre kell épülnie;

- e) „Részvétel és elkötelezettség”: Az állampolgárok és civil szervezetek részvétele és elkötelezettsége szükséges a fejlődés közös jövőképeinek kialakításához és a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóság biztosításához;
- f) „Az ismeretekhez való hozzáférés”: Az oktatásnak, az információkhoz való hozzáférésnek és a kutatásnak kedvező intézkedéseket kell támogatni az innováció ösztönzése, az ismeretterjesztés és a társadalmi részvétel biztosítása érdekében a fenntartható fejlődés megvalósítása során;
- g) „Szubszidiaritás”: a feladat- és hatásköröket a megfelelő döntési szinthez kell telepíteni. A döntéshozatali központokat megfelelően kell elosztani, az érintett állampolgárokhoz és civil szervezetekhez a lehető legközelebb;
- h) „Kormányközi partnerség és együttműködés”: A kormányoknak együtt kell működniük annak biztosítása érdekében, hogy a fejlődés fenntartható legyen környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból. Az adott területen kifejtett tevékenységeknek a területen kívüli hatásait is figyelembe kell venni.
- i) „Megelőzés”: Ismert kockázat esetén megelőző, a kockázatot csökkentő és korrekciós tevékenységet kell kifejteni, a kockázat forrásánál kifejtett tevékenységeknek elsőbbséget kell élvezniük;
- j) „Elővigyázatosság”: Súlyos visszafordíthatatlan károkozás veszélye esetén a tudományos bizonyosság hiánya miatt nem halasztható el a környezeti károsodást hatékonyan megelőző intézkedések elfogadása;
- k) „A kulturális örökség védelme”: Az emlékekből, helyszínekből, tájképekből, szokásokból és ismeretekből álló kulturális örökség egy társadalom identitását tükrözi. Generációról generációra örökíti egy társadalom értékeit és ennek az örökségnek a megőrzése előmozdítja a fejlődés fenntarthatóságát. A kulturális örökség összetevőit azonosítani, védeni és fejleszteni kell, szem előtt tartva alapvető ritkaságukat és sérülékenységüket;
- l) „A biodiverzitás megőrzése”: A biodiverzitás kiszámíthatatlan előnyökkel szolgál és meg kell őrizni, hogy a jelen és jövő generációk részesedhessenek ezen hasznokból. A fajok, ökoszisztémák és az élet fenntartásához szükséges természetes folyamatok védelme alapvető fontosságú az emberi életminőség fenntartásához;
- m) „Az ökoszisztéma támogató képességének tiszteletben tartása”: Az emberi tevékenységeknek tiszteletben kell tartaniuk az ökoszisztémák támogató képességét és biztosítaniuk kell az ökoszisztémák állandóságát;
- n) „Felelős termelés és fogyasztás”: A termelési és fogyasztási mintákon változtatni kell, annak érdekében, hogy az előállítás és a fogyasztás élteképesebb és a társadalom és a környezet irányába felelősebb módon történjen, ez különösen egy ökohatékony szemlélet megvalósításával lehetséges, amely kerüli a hulladéktermelést és optimalizálja az erőforrások felhasználását;
- o) „A szennyező fizet”: Azoknak, akik a szennyezést előidézik vagy tevékenységük egyéb más módon rontja a környezet állapotát, hozzá kell járulniuk a környezeti károk megelőzésének, csökkentésének, elhárításának és enyhítésének költségeihez;
- p) „A költségek internalizálása”: az áruk és szolgáltatások értékének tükrözniük kell az összes költséget, amelyet a társadalomnak keletkeztetnek a teljes életciklusuk során, a tervezéstől a végső felhasználásukig és ártalmatlanításukig.

A törvény meghatározza a Kormány stratégiájának kötelező tartalmi elemeit: le kell fektetnie a főbb problémákat, a beavatkozás irányait, területeit és az elérni kívánt célokat a fenntartható fejlődés terén. Meg kell határozni az összehangolt szemléletet elősegítő megoldásokat, amelyek a fenntartható fejlődés összes alapelveivel összhangban állnak. A fenti elveken kívül figyelembe vett egyéb alapelveket, a törvény hatálya alá tartozó szervek feladatkörének és

felelősségének megállapítását és az ellenőrzési mechanizmusokat és eszközöket is tartalmaznia kell a stratégiának.

A törvény a stratégia további kötelező elemeiként előírja információs és oktatási intézkedések lefektetését, különösen a közigazgatásban dolgozóakra tekintettel; a projektek fenntartható fejlődésnek megfelelő – a lefektetett elveknek, különösen a termékek és szolgáltatások életciklusára vonatkozó elveknek megfelelő – tervezését, meghatározását és elemzését segítő modellek és eszközök kifejlesztését; a társadalmi részvételt erősítő mechanizmusokat; és a helyi és regionális szervek integrált megközelítésének, intézkedéseinek összehangoltságát elősegítő eszközöket.

A stratégia elkészítéséért a Fenntartható Fejlődési és Környezetvédelmi Miniszter a felelős, továbbá a stratégia elkészítésének, felülvizsgálatának koordinációs feladatai, a fenntartható fejlődés kormányzaton belüli előmozdítása, azzal kapcsolatos tanácsadás és elemző munka is az ő feladatkörébe tartozik. A stratégia kialakításába, felülvizsgálatába a miniszter bevonhatja a nyilvánosságot, a stratégiának tükröznie kell a nyilvánosság által megfogalmazott problémákra adott válaszokat. A stratégiát és felülvizsgálatát parlamenti bizottsági meghallgatásokon kell tárgyalni. A stratégiát és 5 évenkénti felülvizsgálatának eredményét be kell nyújtani a Nemzetgyűlésnek.

A fenntartható fejlődés előrehaladásáról Quebecben meghatározott időközönként jelentést kell készíteni, amelyet fenntartható fejlődési indikátorokra kell alapozni.

iii. A stratégia végrehajtása és az elszámoltathatóság

Minden minisztériumnak és kormányzati szervnek *közzé kell tennie egy dokumentumot*, amelyben bemutatja célkitűzéseit, amelyeket meg akar valósítani és amelyek egyben a nemzeti stratégia végrehajtásához is hozzájárulnak. A dokumentumban be kell mutatni a célok megvalósítását szolgáló intézkedéseket.

A szervezet rendszeres, éves tevékenységéről szóló beszámoló egy külön fejezetében a következőkről kell számot adni évente:

- a célok és a szervezet stratégiájának megvalósítása,
- a sikeresen végrehajtott intézkedések és azok, amelyeket nem sikerült végrehajtani,
- a tervezett eredményeket milyen mértékben sikerült elérni,
- a használt indikátorok és monitoring eljárások,
- a Fenntartható Fejlődési Biztos ajánlásait követő intézkedések.

A Számvevőszéken belül működő Fenntartható Fejlődési Biztos jelentéseiben²⁶ több alkalommal is elmarasztaló értékelést fogalmazott meg a Fenntartható Fejlődési Stratégiáról. A hiányosságok egyik oka, hogy a stratégiát az előtt készítették, hogy Quebec főbb fenntartható fejlődési problémáit azonosították volna, így még nem állt rendelkezésre információ arról, hogy milyen változások szükségesek. A Biztos szerint a 29 célkitűzés nem egyértelmű, nem számszerűsített és nincs ütemtervhez kötve. A stratégia így túl általános ahhoz, hogy valódi eredményeket lehessen várni tőle, vagy értékelni lehessen a kormány teljesítményét.

²⁶ Report of the Sustainable Development Commissioner (Spring 2012); Report of the Sustainable Development Commissioner (Winter 2013); Report of the Sustainable Development Commissioner (Spring 2014)

A Biztos azt is megállapította, hogy a stratégia túlzottan általános jellegének köszönhetően a törvény hatálya alá tartozó szervek nem változtattak eddigi hagyományos módszereiken és csak olyan célkitűzéseket választottak, amelyek megszokott tevékenységeikbe beleillettek.

Quebec új stratégiát készített, amely 2015 és 2020 között határozza meg a fenntartható fejlődési célokat.

II.4. Fenntartható Fejlődés Törvény, Málta²⁷ (2012)

Málta fenntartható fejlődési törvénye nem annyira ambiciózus, mint a walesi vagy a quebeci törvények. Nem azt tűzi ki célul, hogy a fenntartható fejlődés a kormányzati munka *központi* rendező elve legyen, csupán azt, hogy minden kormányzati szerv döntéshozatalában fontos szempontként figyelembe vegyék. Egy minisztérium a felelős a fenntartható fejlődés „mainstreamingjéért” a kormányzati munkában. A Fenntartható Fejlődési, Környezetvédelmi és Klímaváltozási Minisztériumhoz (a törvényben biztosított lehetőségével élve a Miniszterelnökség átdelegálta az illetékes szerv hatáskörét) széleskörű koordinációs, felülvizsgálati, javaslatlételi hatásköre van, azonban nem helyezkedik el a kormányzati hierarchia elég magas fokán ahhoz, hogy kétség kívül hatékonyan ellássa koordinációs, integrációs feladatait.

Hiányzik a törvényből annak leírása, hogy hogyan, milyen elvek mentén kell a fenntartható fejlődésnek megfelelően döntést hozni, esélyt adva annak, hogy csak egy versengő szempont lesz a fenntartható fejlődés a sok szempont között a döntéshozatalnál.

A törvény a fenntartható fejlődés szervezetrendszerét kiemelkedő részletességgel fekteti le. A törvény célja egy olyan keretrendszer kidolgozása, amely *kormányzati munkában általánosan érvényesíti* a fenntartható fejlődést.

Az illetékes szerv – amely jelenleg a *Fenntartható Fejlődési, Környezetvédelmi és Klímaváltozási Minisztérium* – felelős a fenntartható fejlődési stratégia kidolgozásáért és végrehajtásáért, valamint a nemzeti, az európai uniós és a nemzetközi fejleményeknek megfelelő módosításáért, a módosítás irányának meghatározásáért. Az illetékes szervnek kell az indikátorkészletet kidolgoznia, amely a fenntartható fejlődés terén elért fejlődést méri. Felül kell vizsgálnia a Kormány és az egyes minisztériumok politikáit, terveit és programjait, valamint projektjeit abból a szempontból, hogy megfelelnek-e a stratégiának. Biztosítania kell, hogy a minisztériumok és alárendelt szerveik munkájukban figyelmet fordítsanak a fenntartható fejlődésre.

Az illetékes szervnek továbbá azonosítania kell minden olyan folyamatot vagy politikát, amely ellentétes a fenntartható fejlődéssel és alternatív megoldást kell a Kormány elé terjesztenie. Auditálnia kell a törvény hatálya alá tartozó szerveket, meg kell vizsgálnia, hogy a fenntartható fejlődés alapelveit integrálták-e terveikbe, politikáikba, programjaikba, projektjeikbe. Azonosítania kell az olyan trendeket, amelyek jelentős mértékben vezetnek a fenntartható fejlődéssel ellentétes eredményekre és amelyek irányán a szerv által tervezett intézkedések nem változtatnak. Az illetékes szervnek a helyi szervekkel és a nyilvánossággal szorosban együttműködve kell ellátnia feladatait.

²⁷ Sustainable Development Act Forrás:

<https://msdec.gov.mt/en/sustainabledevelopment/Documents/SD%20Act.pdf> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

Az illetékes szerv nemzeti, helyi, szektorális szintű vagy egy adott szervnek címzett ajánlásokat bocsáthat ki, fenntartható fejlődést érintő kérdésekben ajánlásokat tehet Kormányzati döntésre. Albizottságokat hozhat létre és irányíthat. Irányelveket javasolhat a közigazgatási törvényhez kapcsolódóan, illetve például közbeszerzés, fenntartható termelés és fogyasztási mintákkal kapcsolatban a pénzügyminisztériumnak. Munkájáról évente be kell számolnia, beszámolóját be kell nyújtania a Parlamentnek.

Minden minisztériumban egy *fenntartható fejlődési koordinátor* létrehozását írja elő a törvény. A közigazgatási államtitkároknak kell betölteniük ezt a funkciót. A koordinátorok az illetékes szerv felé kommunikálják a minisztérium álláspontjait és ellátják a fenti feladataihoz szükséges információval.

A törvény hatálya alá tartozó minden szervnek ki kell jelölnie egy *fenntartható fejlődési fókuszpontot*. Ezt a pozíciót a minisztérium politikáinak kialakításáért felelős igazgató tölti be. A fókuszpontnak segítenie kell a koordinátor munkáját a minisztérium álláspontjának kialakításában, köteles megválaszolni az illetékes szerv kérdéseit.

Minden szerv köteles a következő információt *éves beszámolójába* foglalni: hogyan hajtotta végre az illetékes szerv által kibocsátott irányelveket; a fenntartható fejlődési célok eléréséhez hozzájáruló, a stratégiával összhangban álló célkitűzéseit; a stratégia végrehajtását szolgáló eredményeit; a stratégia módosításait az uniós és nemzetközi fejleményeknek megfelelően és az ezáltal elért számszerűsített előnyöket.

A Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkára kötelezheti az illetékes szervet az éves beszámolók felülvizsgálatára.

A törvény létrehozta a *jövő generációk öréke* intézményét, mint a generációk közötti és generációkon belüli fenntartható fejlődés „gondnokát”. A jövő generációk öréke intézménye bizottsági formában működik. A miniszterelnök nevezi ki a bizottság elnökét. A bizottság három másik tagjával szembeni követelmény, hogy legyen közöttük a környezetvédelmi civil szervezeteknek és környezeti ügyeknek egy szakértője, egy olyan tag, aki a kereskedelmi, gazdasági és ipari terén rendelkezik ismeretekkel és tapasztalattal, a harmadik szakértőnek a társadalmi és helyi közösségek kérdéseiben kell jártasnak lenni. A bizottság negyedévente ülésezik. Elősegíti a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos érdekérvényesítő tevékenységet a politikák megalkotása, a jogalkotás és kialakult gyakorlatok terén. Tudományos kutató hálózatot hoz létre. Auditálhatja a különböző szektorokat, célokat és intézkedéseket javasolhat kormányzati szervek részére. Erősíti a fenntartható fejlődés elveinek érvényesülését a magánszektorban és a társadalomban, és az onnan érkező javaslatokat értékeli. Fenntartható fejlődéssel kapcsolatos adatokat kérhet bármely kormányzati szervtől és előírhatja ezek összegyűjtését.

A törvény több olyan rendelkezést is tartalmaz, amely a fenntartható fejlődés oktatásával, ismeretterjesztéssel kapcsolatos. A fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében rendelkezik a *Fenntartható Fejlődés Hálózat* létrehozásáról is.

II.5. Fenntartható fejlődés törvény²⁸ (2007.) és az alacsony szén-dioxid kibocsátású, zöld növekedésről szóló kerettörvény²⁹ (2010.), Koreai Köztársaság

A *fenntartható fejlődés törvény* 2007-ben született, 2010-ben pedig jelentősen módosították. Céljaként a jelen és a jövő generációk számára egy jobb minőségű élet biztosítását nevezi meg. Ezt pedig a fenntartható fejlődés megvalósítása és az arra vonatkozó nemzetközi törekvésekben való részvétel által törekszik elérni.

A törvény külön megadja a fenntarthatóság és a fenntartható fejlődés definícióját is. A fenntarthatóság a gazdasági, társadalmi és környezeti erőforrások olyan harmonizált és kiegyensúlyozottan történő felhasználása a jelen szükségleteinek kielégítésére, amely nem pazarolja a jövő generációkat is szolgáló erőforrásokat és nem rontja a minőségüket. A fenntartható fejlődés olyan fejlődést jelent, amely a fenntarthatóságot mind a gazdasági növekedés, mind a társadalmi stabilitás és integráció, mind pedig a természet védelme során megvalósítja.

A törvényt 2010-ben jelentősen módosította az *alacsony szén-dioxid kibocsátású, zöld növekedésről szóló kerettörvény*. Ez a kerettörvény fekteti le a fenntartható fejlődés alapelveit, melyek a következők:

1. az ország fejlődését úgy kell megvalósítani, hogy mind a jelen, mind pedig a jövő generációk egy kényelmes életet élhessenek;
2. alacsony szén-dioxid kibocsátású, zöld növekedésnek megfelelő szerkezetűvé kell átalakítani a földhasználatot, a városi területeket és épületeket és a közlekedési rendszereket; meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy a gyártók és fogyasztók önkéntesen és aktívan zöld termékeket állíthassanak elő és vásárolhassanak;
3. az államnak, a helyi önkormányzatoknak, a vállalkozásoknak és az állampolgároknak a nemzetközi fenntartható fejlődési egyezményeknek megfelelően kell eljárni legjobb tudásuk szerint, a zöld élet megvalósítására kell törekedniük és a zöld kultúra meghonosítására a társadalomban;
4. A földhasználati és termelési rendszerek átalakításával és fejlesztésével az államnak, a helyi önkormányzatoknak és a vállalkozásoknak elő kell mozdítaniuk a környezet megőrzését az ökológiai bázis védelme érdekében, amely a gazdasági fejlődés alapja.

A kerettörvény lefekteti a tervezésében szerepet játszó főbb dokumentumokra vonatkozó szabályokat. A Kormánynak ötévente készítenie kell egy 20 évre szóló fenntartható fejlődési alaptervet. Ennek a következőket kell tartalmaznia: a fenntartható fejlődés aktuális helyzete és várható alakulása; a fenntartható fejlődésre vonatkozó jövőkép és célok; előmozdítását szolgáló stratégia és alapelvek; az alapvető politika iránya és a fenntartható fejlődés főbb mutatószámai; a fenntartható fejlődési tárgyú nemzetközi kötelezettségek végrehajtása.

Minden központi közigazgatási szerveknek fenntartható fejlődési stratégiát és intézkedési tervet kell készítenie és ezeknek összhangban kell állniuk az alaptervvel. A helyi önkormányzatoknak is el kell készíteniük ezeket a dokumentumokat, és ezeknek is

²⁸ Sustainable Development Act Forrás: <http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng?pstSeq=57720> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

²⁹ Framework Act on Low Carbon, Green Growth Forrás: <http://law.go.kr/LSW/eng/engLsSc.do?menuId=2§ion=lawNm&query=Framework+Act+on+Low+Carbon+%2C+Green+Growth&x=19&y=30#liBgcolor6> (Letöltés: 2019. 06. 01.)

összhangban kell állniuk az alaptervvel, valamint figyelembe kell venniük a helyi sajátosságokat.

A fenntartható fejlődési törvényben találjuk a további szabályokat. Ezek szerint az intézkedési tervek és alaptervek összeütközésekor ki kell kérni a Fenntartható Fejlődési Bizottság véleményét. A Bizottság két évente értékeli a központi kormányzati szervek intézkedési terveinek végrehajtását.

A Bizottság a Környezetvédelmi Miniszter irányítása alá tartozik. Maximum 50 tagját illetően a törvény előírja, hogy többségben kell lenniük az Elnök által kinevezett civileknek, a tudományt vagy az ipar területét képviselő tagoknak a köztisztviselőkkel szemben. A törvény kötelezővé teszi a Bizottság véleményének figyelembevételét és annak megfelelően kötelesek új tervet készíteni vagy módosítani a terveket, törvényeket és egyéb jogszabályokat.

Az államnak és a helyi önkormányzatoknak a fenti elveknek megfelelően kell tervezési tevékenységüket végezni. A jogszabály tervezeteket, a központi közép- és hosszú távú terveket, a helyi terveket meg kell küldeni a Bizottságnak vagy annak helyi megfelelőjének véleményezésre, amennyiben azok hatással lehetnek a fenntartható fejlődésre. A javasolt változtatásokat végre kell hajtani.

A Bizottságnak fenntartható fejlődési indikátorokat kell készítenie és ezek alapján két évente értékelnie kell a fenntarthatóság helyzetét Koreában. Erről jelentést kell közzétennie és a Koreai Köztársaság Elnöke és a Nemzetgyűlés elé kell terjesztenie.

A törvény előírja a központi és helyi szervek szoros együttműködését és kötelezi azokat a nemzetközi fenntartható fejlődési kötelezettségek összehangolt végrehajtására.

Egyes kritikák a bemutatott rendszer hibájának azt tartják, hogy a Bizottságnak a Környezetvédelmi Minisztérium alá helyezése 2010-ben azt eredményezte, hogy a fenntartható fejlődés területei közül a környezeti szempontok sokkal hangsúlyosabbak lettek a társadalmi és gazdasági szempontoknál.

II.6. Fenntartható fejlődés törvény³⁰, Sri Lanka (2017)

A törvény a fenntartható fejlődési kerettörvények közül a legújabb. Már az Agenda 2030 elfogadását követően született, így célul tűzi ki a 17 fenntartható fejlődési cél beépítését a nemzeti tervezési eljárásokba, politikákba és stratégiákba. Preambulumában hivatkozik a 169 alcélra is, amellett, hogy saját célkitűzések meghatározását vetíti elő a nemzeti sajátosságok figyelembevételével.

A törvény céljaiként a következőket fekteti le:

1. a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Politika és Stratégia elkészítésének biztosítása, ehhez és a végrehajtásához szükséges jogi keretrendszer lefektetése;
2. a természeti, társadalmi és gazdasági erőforrások ökológiailag hatékony használatának biztosítása;
3. a környezeti, gazdasági és társadalmi szempontok integrációjának előmozdítása és ezen szempontok egyensúlyának fenntartása a kormányzati döntéshozatalban;
4. stratégiák kialakítása az előbbi céloknak megfelelően.

³⁰ Sri Lanka Sustainable Development Act, No. 19 of 2017 Forrás: https://www.srilankalaw.lk/YearWisePdf/2017/19-2017_E.pdf (Letöltés: 2019. 06. 01.)

A „fenntarthatóság” fogalma a törvény szerint: egy dolog, intézkedés, tevékenység vagy folyamat azon képessége, hogy meghatározatlan ideig folytatódjon. A fenntartható fejlődés definíciója pedig a Brundtland jelentésben megadott fogalom.

A törvény létrehozza a Fenntartható Fejlődés Tanácsot. Nagyon részletesen szabályozza a Tanács működését, tagjainak kinevezését. A Tanácsba az Elnök és a Miniszterelnök jelöl három tagot, kettőt a fenntartható fejlődésért felelős miniszter, hármát a tartományi tanácsok. A tagoknak a természettudományok, közgazdaságtudomány, környezettudomány vagy társadalomtudomány területén tudományos vagy szakmai képesítéssel és a fenntartható fejlődés terén szerzett tapasztalattal kell rendelkezniük.

A Tanács elősegíti a nemzeti, regionális és nemzetközi fenntartható fejlődési kötelezettségvállalások teljesítését. El kell készítenie a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Politikát és Stratégiát (Stratégia) az összes érintett féllel és a 9 tartományi tanáccsal való konzultációt követően. A Tanács feladata a Stratégia felülvizsgálata és frissítése a Miniszterek Kabinetének döntése szerinti gyakorisággal, valamint elősegíti és ellenőrzi a Stratégia végrehajtását. Fenntartható fejlődéssel kapcsolatos iránymutatásokat bocsát ki a miniszterek, tartományi tanácsok és projekteket jóváhagyó szervezetek részére. Szakértői tanácsokat nevez ki, fenntartható fejlődési normákat és ökológiai lábnyom indikátorokat azonosít. Megnevezi, bevezeti és ellenőrzi a fenntartható fejlődéshez kapcsolódó mechanizmusokat, audit eljárásokat. Együttműködik a projekteket engedélyező szervekkel a 17 SDG elérése érdekében.

A Stratégiának összhangban kell állnia az SDG-vel és az alcélokkal. A Stratégiát a Parlament hagyja jóvá. Minden minisztérium, hivatal, tartományi tanács, tartományi minisztérium és hivatal, valamint helyi szerv *köteles betartani* a Stratégiában foglaltakat. Fontos kiemelni, hogy a törvény kötelezettséget keletkeztet, nem csupán annyit ír elő, hogy figyelembe veszik a Stratégiát és hozzájárulnak a megvalósításához, mint a legtöbb kerettörvény. Az előbbi szervek kötelesek továbbá elkészíteni a rájuk vonatkozó stratégiát, amelynek összhangban kell állnia a Nemzeti Stratégiával. Ezt a Nemzeti Stratégia Parlament általi jóváhagyását követő 1 éven belül meg kell tenniük. A fenntartható fejlődésért felelős miniszter által előírt időközönként be kell számolniuk.

A törvény előírja az új beruházások környezeti és társadalmi szempontú auditát és ezáltal a környezeti és társadalmi biztonság biztosítását.

Minden minisztérium, hivatal, tartományi tanács, tartományi minisztérium és hivatal, valamint helyi szerv köteles az éves beszámolóba egy megfelelőségi nyilatkozatot elhelyezni a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Politikának és Stratégiának való megfelelésről.

A törvény alapján a fenntartható fejlődésért felelős miniszter végrehajtó rendeleteket bocsáthat ki, többek között a beruházások engedélyezési eljárásáról, a társadalmi és környezeti hatások vizsgálati szempontjairól, az ökológiai lábnyom indikátorokról.

II.7. A szövetségi fenntartható fejlődési politika koordinációjáról szóló törvény³¹, Belgium (1997., 2010.)

2007-ben a fenntartható fejlődés bekerült a belga alkotmányba: „*hatásköreik gyakorlásakor a szövetségi Állam, a helyi közösségek és a tartományok a fenntartható fejlődés társadalmi, gazdasági és környezeti szempontú célkitűzéseinek megfelelően járnak el, figyelembe véve a generációk közötti igazságosság elvét*”.

Szövetségi szinten a Szövetségi Fenntartható Fejlődési Stratégiát ötéves ciklusokban hajtják végre. A ciklusban három szervnek van meghatározó szerepe: a Tárcaközi Fenntartható Fejlődési Bizottságnak a tervezésben és ellenőrzésben, a Szövetségi Tervezési Iroda egy munkacsoportjának a politikák értékelésében és előrejelzések készítésében, a Szövetségi Fenntartható Fejlődési Tanács pedig az érdekeltek tanácsadó testülete.

Szövetségi szinten két további meghatározó dokumentuma a fenntartható fejlődésnek a Fenntartható Fejlődés Hosszú távú Jövőképe (2013) 55 hosszú távú célkitűzéssel 2050-ig bezárólag és a 2017-ben elfogadott Nemzeti (=szövetségi+tartományi és közösségi) Fenntartható Fejlődési Stratégia (NFFS). Az NFFS már a Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030 végrehajtására koncentrálna, megteremti az alapjait az egységesebb megközelítésű fenntartható fejlődési politikáknak. Az NFFS leírja Belgium elérni kívánt jövőképét, amely tulajdonképpen a Keretrendszer fenntartható fejlődési céljainak kivetítése Belgiumra. Az NFFS hat kiemelt területet (pl. közbeszerzések) határoz meg, ahol javítani kell a koordináción, hiszen az eddigi konzultációs és együttműködési mechanizmusok nem működtek elég hatékonyan.

A komplex, többszintű kormányzati rendszernek köszönhetően Belgiumban a fenntartható fejlődési célok igazgatása és végrehajtása egy bonyolult rendszerben működik.

³¹ Loi relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable Forrás: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1997050535%20%20 (Letöltés: 2019. 06. 01.)

Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek
(Tomaj Zsófia)

Vezetői összefoglaló

A fenntartható fejlődés mára mindennapi fogalomként használt kifejezés a mindennapokban, de csakúgy az ENSZ tárgyalásain és megállapodásaiban is. A fenntartható fejlődés a Brundtland-bizottság definíciója szerint olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.

A téma áttekintéséhez vissza kell nyúlni az 1972-es Stockholmi ENSZ konferenciához, ahol első ízben foglalkoztak az emberi környezet problematikájával. Bár a kérdést a korra jellemző környezeti problémák összefüggésében vették napirendre, a konferencia alapelvei mindmáig referenciapontként szolgálnak a fenntartható fejlődés témakörben. A Stockholmi konferenciát követő majd 50 év során a fenntartható fejlődés egy komoly evolúciós folyamaton ment keresztül. A kérdés fejlődéstörténetét három részre lehet osztani: a fenntartható fejlődés fogalmának és tartalmának alakulása, a szakpolitikai elvek és célok fejlődése, valamint a nemzetközi közösség hozzáállásának változása.

Ma már elfogadott tény, hogy a fenntartható fejlődés három pillérét – gazdasági, környezeti és társadalmi – integráltan kell kezelni, mert egymással kölcsönhatásban vannak. A Stockholmi konferencia megszervezésekor azonban még alapvetően a környezeti kérdések domináltak. A környezeti és a gazdasági kérdések összekötése az 1992-es Riói konferencián jelent meg. Rió is központi helyre emelte az embert, a társadalmi pillér tényleges megerősödése csupán a millenniumra tehető.

A vizsgált ENSZ konferenciák záródokumentumaiban foglalt következtetések különböző formákat öltöttek a vizsgált időszakban. Eleinte a környezeti problémákat, majd a fenntartható fejlődés fogalmait is alapelvek formájában fogalmazták meg. Ezek közül számos a mai napig releváns, adott esetben a nemzetközi jog (szokásjog) részévé vált. Idővel innovatívabb, számszerűsített célmeghatározások kerültek előtérbe. A legújabb célrendszer – a fenntartható fejlesztési célok (SDG-k) – a korábban megfogalmazott értékekre, alapelvekre és jogokra építve időhatárral rendelkező, mérhető célokat fogalmazott meg.

A vizsgált politikai dokumentumokon keresztül jól látszik, hogy a kérdéskör fejlődését nagyban befolyásolták az ideológia trendek, a politikai és gazdasági események, a nagyhatalmak befolyása, a társadalmi igények és nem utolsósorban a környezetben okozott károk hatása az egyénre. Ennek köszönhetően a nemzetközi közösség hozzáállása is változó volt a fenntarthatóság fejlődéséhez. A tagállamok által az évek során felvetett kérdések, megoldandó problémák, igények és javaslatok jól tükrözik az ENSZ tagállamok hozzáállásának, illetve azok módosulásának folyamatát. A fejlett világ számára a kérdés egyben a gazdasági fejlődés eszköze, a nemzetközi fejlesztési támogatás alapja és a fogyasztói társadalom igényei következtében, az okozott környezeti károk mérséklésének lehetősége. A fejlődő világ számára a fenntartható fejlődés a mai napig a szegénység, éhínség és más társadalmi problémák csökkentésének eszköze és a gazdasági növekedés elengedhetetlen

eleme. Mostanra azonban mindkét országcsoportból egyre többen a növekedés zálogaként tekintenek a fenntartható fejlődésre.

A fenntartható fejlődési célok (SDG-k) megalkotásakor a tagállamok számára már nem volt kérdéses, hogy a témakör önálló célrendszert igényel. Konszenzust élvezett az is, hogy együttes, célzott, jövőorientált célokat kell megfogalmazni a három pillér megfelelő egyensúlyával annak érdekében, hogy a tényleges eredményeket lehessen elérni. A konkrét, mérhető, adott időszakra vonatkozó SDG-k rávilágítottak a számszerűsítés és innovatív módszerek előnyére.

Annak ellenére, hogy az SDG-k az államok számára végrehajtandó célként lettek kialakítva, már most is nemzetközi szinten szabályozzák közös jövőnk szabályait. Az SDG-k egyedülálló lehetőséget kínálnak az államok és az érdekelt felek számára, hogy integrált, kollektív módon együttműködjenek a legfontosabb gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztési prioritásokon. A fenntartható fejlődés célok megalkotásának és az globális szintű térnyerésének köszönhetően a téma ma már megkerülhetetlen.

A fentieket figyelembe véve összesíthető, hogy egy törvénytervezethez az ENSZ fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nyilatkozatai, programjai, céljai csak bizonyos kérdésekben tudnak kiindulópontot biztosítani. A fenntartható fejlődés egyelőre nem része a kodifikált nemzetközi jognak. A fenntartható fejlődési célok tartalmát látva azonban elmondható, hogy azok magukba foglalják az önálló területeken elfogadott nemzetközi normákat. Attól függetlenül, hogy a fenntartható fejlődés jogilag nehezen ragadható meg, térnyerése alapján ez várhatóan középtávon megváltozik.

I. Bevezetés

A tanulmány célja az, hogy megvizsgálja a fenntartható fejlődés kérdéskörben született ENSZ megállapodásokat, politikai dokumentumokat és feltárja azon alapelveket, amelyek a nemzeti jogrendszer fejlődését elősegíthetik. A tanulmány megkísérli továbbá beazonosítani a fenntartható fejlődési célokból fakadó nemzeti kötelezettségeket is. A kutatás során fellelt információk hozzájárulhatnak egy hazai fenntartható fejlődéssel kapcsolatos törvény tartalmi elemeinek azonosításához.

A környezetvédelemmel és fenntarthatósággal kapcsolatos ENSZ politikai megállapodások két generációra oszthatóak. Egyrészt vannak az első generációs megállapodások, amelyek egyetlen, elsősorban ágazati kérdéssel foglalkoznak. A második generációs megállapodások már holisztikusabb megközelítésűek, a fenntartható fejlődésre mint három pilléres modellre és a természeti erőforrások fenntartható használatára összpontosítanak. E tanulmány alapvetően az utóbbi dokumentumokra fókuszál, esetlegesen érintve ágazati kérdéseket, mert a hazai fenntartható fejlődési törvény is várhatóan az integrált szemléletet fogja képviselni.

A tanulmány az 1972-es Stockholmi konferenciától a Fenntartható Fejlődési Célok 2015-ös elfogadásáig (SDG-k) bezárólag tekinti át a fenntartható fejlődés témakörét.

II. ENSZ tárgyalások dinamikáját befolyásoló tényezők

Az ENSZ tárgyalások során a napirendi témákat nem csak a kérdés aktuális relevanciája és tárgyalások dinamikája befolyásolja. A tárgyalások során, és így a közzétett dokumentumokban is, megmutatkoznak az időszakokra jellemző geopolitikai erőviszonyok, ideológia ellentétek, amelyek esetenként hangsúlyvesztést eredményeznek az adott témáról. Sok esetben – főleg amikor tagállamok csoportokat alkotva tárgyalnak – nem feltétlen a tényleges problémával rendelkezők érdekei érvényesülnek leginkább, hanem az erősebb gazdasági-politikai befolyással rendelkező ország nézőpontja, más esetekben a legradikálisabb álláspont a mérvadó. Nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt sem, hogy az ENSZ tagállamai által konszenzussal elfogadott dokumentumok sokszor a legkisebb közös nevezőt eredményezik.

Az egyeztetési folyamatokra tehát hatással van:

- *a világgazdaság állapota:* a világgazdaság aktuális helyzete nagyban befolyásolja, hogy mennyire fogékonyak a tagállamok a fenntartható fejlődés kérdéskörre és mennyire tartják azt prioritásnak egyéb kérdések mellett. Ez egyben hatással van arra is, hogy a fenntarthatóság három pillére közül, mely elem kap nagyobb figyelmet. Gazdasági fellendülés időszakában, optimista kitekintésű, jövőorientált célok fogalmazódnak meg mindhárom pillér megjelenítésével, kedvezőtlenebb konjunktúra esetén azonban a környezeti kérdések többségében háttérbe kerülnek. A szegényebb országok részéről a társadalmi és a gazdasági kérdések kapnak általában nagyobb hangsúly.
- *fejlett és fejlődő világ dinamikája:* a fejlett és a fejlődő világ sok esetben más megközelítésből áll hozzá adott témákhoz, amelyek egy része történelmi és gazdasági okokból is fakad. A politikai szemléletmód, a gazdaságok helyzete, a társadalmak érettsége, és nem utolsósorban a földrajzi elhelyezkedés mind befolyásoló tényezők. A fentiek igazak a fenntartható fejlődésről folytatott tárgyalások esetén is.

A fejlődő országok többsége a fenntartható fejlődési kérdéseket a fejlesztési vonatkozású megállapodások körébe sorolja, és minden célt alárendelnek a gazdasági növekedésnek és a

szegénység csökkentésének. A fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tárgyalások további sajátossága, hogy töréspontok alakulnak ki a fejlett és fejlődő világ között a felelősségvállalás (közös, de megkülönböztetett felelősség, CBDR), a cselekvési kötelezettségek, a finanszírozás és a technológia transzfer mentén. Ezek a kérdések szinte minden a tárgyban vizsgált anyagban hangsúlyos szerepet kapnak. A felelősség kérdése többrétű, mert ide tartozik, hogy kinek a felelőssége a kialakult helyzet, kinek kell ezáltal a problémát megoldani, kijavítani, illetve ezek költségeit állni.

III. A kezdetek

A nyugati országokra az 1960-as években alapvetően a gazdasági növekedés volt jellemző. A fejlett, iparosodott országok egyre kiterjedtebb kereskedelmi hálózattal rendelkeztek, a növekvő középosztály egyre nagyobb fogyasztói rétegének igényei pedig nőttek. Afrika, Ázsia és Latin-Amerika országainak nagy része ellenben szegénységben élt. Több afrikai ország ezekben az években nyerte vissza függetlenségét. Az egyre növekvő számú lakosság szükségleteihez nem párosult megfelelő gazdasági növekedés. Az akkori harmadik világ országainak segélyekre, támogatásokra és tudásátadásra volt szüksége. Az időszakra jellemző volt a nyugat-keleti ellentét, a vietnámi háború, a kubai rakétaválság és többek között a Holdra szállás is.

A környezeti kérdések tekintetében ugyanakkor történtek olyan események, amelyek felhívták a közvélemény figyelmét környezetünk megóvásának problémájára. Az 1960-as évekre egyre inkább szembeűnő lett, hogy a népesség növekedésnek a növekvő fogyasztási igényeken keresztül a környezetre is negatív hatásai vannak. A kibocsátások szabályozatlansága miatt a légszennyezés a lakosságra veszélyes értékeket mutatott (szmog Londonban, New Yorkban és Los Angelesben). Az 1960-as években számos olajkatasztrófa történt (Mississippi folyón, Torrey Canyon, Santa Barbara partjainál). Reakcióként számos ma is ismert környezetvédő szervezet alakult, mint a WWF vagy a Greenpeace.

Ebben az időszakban alakult meg a Római Klub is azzal a céllal, hogy elősegítse az általa "világproblematikának" nevezett globális problémák megértését a döntéshozók és a közvélemény körében. Tevékenységük és kutatásaik célja ezen problematikák megértésére irányult, eredményeiket jelentések formájában és a tematikus dialógusok révén eljuttatták döntéshozókhöz mind hivatalos, mind nem hivatalos szinten. Első nagyobb jelentésük *A növekedés határai* (The Limits to Growth) címmel jelent meg pár hónappal a Stockholmi konferencia előtt.

A Stockholmi konferenciát 1972-ben szervezték meg az ENSZ 1968. évi Res 2398 [XXIII] számú, *Az emberi környezet problematikája* című határozata alapján. Fókuszában a környezetre kifejtett emberi tevékenység állt.

Az ENSZ első környezetvédelmi világtalálkozója 26 alapelvet tartalmazó nyilatkozatot, valamint a 109 javaslatot tartalmazó akciótervet fogadott el. A nyilatkozat preambuluma első mondataiban kimondja, hogy a közös kitekintés és közös alapelvek lefektetése szükségszerű az emberi környezet megőrzése érdekében.

Ezen a ponton érdemes a nyilatkozat alapelveit teljes egészében felidézni, mert az méltó képet ad a fenntartható fejlődési dialógus kiinduló pontjáról, illetve későbbi referencia pontként szolgál.

A STOCKHOLMI ALAPELVEK *(saját fordítás)*

1. Az embernek *alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és megfelelő életkörülményekhez* egy olyan minőségi környezetben, amely lehetőséget ad méltóságteljes és egészséges élethez, ugyanakkor komoly felelőssége van a környezet megóvásában és javításában a jelenlegi és a jövőbeli generációk számára.
2. Elővigyázatos tervezéssel és intézkedésekkel *meg kell védeni a föld természeti erőforrásait*, beleértve a levegőt, vizet, talajt, flórát és faunát és főleg a természeti ökoszisztéma jellemző példányait a jelenlegi és jövőbeli generációk számára.
3. Meg kell őrizni a föld azon képességét, hogy fontos megújuló erőforrásokat tudjon termelni és ahol lehetséges helyre kell ezt állítani vagy fejleszteni kell.
4. Az embernek különleges felelőssége van a vadon élő állatok és élőhelyeik örökségének megőrzésében és kezelésében, amelyek most súlyosan veszélyeztetettek számos káros tényező miatt. A természetvédelemnek - beleértve a vadvilág megőrzését is - ezért fontos szerepet kell kapnia a gazdasági fejlődés tervezésében.
5. A föld nem megújuló erőforrásait úgy kell használni, hogy megakadályozzák a jövőbeni kimerülés veszélyét, és biztosítsák, hogy az abból származó előnyökből az egész emberiség részesüljön.
6. *Meg kell állítani a mérgező anyagok vagy más anyagok, valamint a hő olyan mennyiségű vagy koncentrációjú kibocsátását*, amelyet a környezet már nem tud ártalmatlanítani, annak érdekében hogy az ökoszisztémáknak ne okozzanak súlyos vagy visszafordíthatatlan károkat. Támogatni kell az összes ország népeinek szennyezés elleni jogos küzdelmét.
7. Az államoknak meg kell tenni minden lehetséges lépést, hogy *megakadályozzák a tengerek szennyezését* olyan anyagokkal, amelyek veszélyt jelenthetnek az emberi egészségre, károsíthatják az élő erőforrásokat és a tengeri élővilágot, károsíthatják vagy zavarják a tenger egyéb törvényes felhasználását.
8. *A gazdasági és társadalmi fejlődés elengedhetetlen az ember számára* kedvező élet- és munkakörnyezet biztosításához és olyan feltételek megteremtéséhez a Földön, amelyek az életminőség javításához szükségesek.
9. Az alulfejlettség és a természeti katasztrófák körülményei által előidézett környezeti hiányosságok komoly problémákat jelenthetnek, amelyek legjobban a gyorsított fejlődés révén orvosolhatóak jelentős mennyiségű pénzügyi és technológiai segítség átadása révén, kiegészítve a fejlődő országok nemzeti erőfeszítéseit és az ilyen időben történő segítségnyújtást szükség szerint.
10. A fejlődő országok számára az áruk stabilitása és az alapanyagokból és nyersanyagokból származó elégséges bevételek alapvető fontosságúak a környezetgazdálkodás szempontjából, mivel a gazdasági tényezőket és az ökológiai folyamatokat is figyelembe kell venni.
11. Az államok környezetvédelmi politikájának erősíteni és nem csökkentenie kell a fejlődő országok jelenlegi vagy jövőbeni fejlődési potenciálját, és nem akadályozhatják meg a jobb életkörülmények elérését mindenki számára. Az államoknak és a nemzetközi szervezeteknek megfelelő lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy megállapodásra jussanak a környezetvédelmi intézkedések alkalmazásából eredő lehetséges nemzeti és nemzetközi gazdasági következményekről.
12. Erőforrásokat kell rendelkezésre bocsátani a környezet megőrzése és javítása érdekében, figyelembe véve a fejlődő országok körülményeit és sajátos követelményeit, valamint azokat a költségeket, amelyek a környezetvédelmi biztosítékoknak a fejlesztési tervbe történő beépítéséből fakadnak, és e célból további nemzetközi technikai és pénzügyi segítségnyújtást biztosítani kérés esetén.
13. Az erőforrások ésszerűbb kezelése és így a környezet javítása érdekében az államoknak integrált és összehangolt megközelítést kell alkalmaznia fejlesztési terveikben annak biztosítása érdekében, hogy a fejlesztés összeegyeztethető legyen a környezet védelmének és javításának szükségességével a lakosság érdekében.
14. A racionális tervezés elengedhetetlen eszköze a fejlesztési igények valamint a környezet védelme és javítása közötti konfliktus összeegyeztetéséhez.
15. A települések és az urbanizációt kapcsán be kell vezetni a tervezést, hogy elkerüljük a környezetre gyakorolt káros hatásokat, és a lehető legnagyobb társadalmi és gazdasági előnyöket érjünk el mindenki számára. Ezért a gyarmati és fajgyűlölő dominancia megvalósítására tervezett projekteket el kell hagyni.
16. Az érintett országok által szükségesnek tartott, alapvető emberi jogokkal kompatibilis népesedési politikákat kell alkalmazni olyan régiókban, ahol a népességnövekedés vagy a túlzott népességkoncentráció valószínűleg káros hatással lenne az emberi környezet környezetére és akadályozná a fejlődést.
17. Megfelelő nemzeti intézményeket kell megbízni az államok erőforrásainak tervezésével, irányításával vagy ellenőrzésével a környezetminőség javítása érdekében.

18. A gazdasági és társadalmi fejlődés érdekében a tudományt és a technológiát a környezeti kockázatok azonosítására, elkerülésére és ellenőrzésére, valamint a környezetvédelmi problémák megoldására kell alkalmazni az emberiség javára.

19. Elengedhetetlen a környezetvédelmi oktatás a fiatalabb generációk és a felnőttek számára, megfelelő figyelemmel a hátrányos helyzetűekre, annak érdekében hogy bővítsük a környezet védelméről és javításáról felvilágosult véleménnyel rendelkező felelősségteljes egyén, vállalkozás és közösség körét. Szintén elengedhetetlen, hogy a tömegtájékoztatás ne járuljon hozzá a környezet romlásához, hanem éppen ellenkezőleg, terjessze az oktatási jellegű információkat a környezet védelmének és javításának szükségességéről annak érdekében, hogy az emberiség minden tekintetben fejlődhessen.

20. A tudományos kutatást és fejlesztést környezetvédelmi kontextusban, nemzeti és multinacionális szinten minden országban, különösen a fejlődő országokban támogatni kell. Ebben az összefüggésben támogatni kell a naprakész tudományos információk szabad áramlását és a tapasztalatok átadását, hogy megkönnyítsük a határokon átnyúló problémák megoldását. A környezetvédelmi technológiákat a fejlődő országok rendelkezésére kell bocsátani olyan feltételek mellett, amelyek ösztönzik a széles körű terjesztésüket, de gazdasági terheket nem okoznak ezáltal a fejlődő országoknak.

21. Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának és a nemzetközi jog elveinek megfelelően az államok szuverén joga, hogy saját környezeti 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.*

22. Az államok működjenek együtt annak érdekében, hogy továbbfejlessék a nemzetközi jogot az államok joghatósága vagy ellenőrzése alá tartozó tevékenységek által a joghatóságukon kívüli területekre okozott szennyezés és egyéb környezeti károk felelősségére és kártérítésére vonatkozóan.

23. A nemzetközi közösség által elfogadott kritériumok, illetve a nemzeti szinten elfogadott szabályozók sérelme nélkül, minden esetben elengedhetetlen figyelemmel lenni az egyes országokban fennálló értékrendre, valamint a legfejlettebb országokra érvényes szabályozók alkalmazhatóságának mértékére annak tükrében, hogy ezek lehet, hogy nem megfelelőek a fejlődő országok számára és indokolatlan társadalmi költségeket jelenthetnek.

24. A környezet védelmével és javításával kapcsolatos nemzetközi ügyeket *együttműködő szellemben, egyenlő feltételekkel* kell kezelni mindegyik országnak, legyen az nagy vagy kicsi. A többoldalú vagy kétoldalú megállapodások vagy más megfelelő eszközök révén történő együttműködés elengedhetetlen az összes területen végzett tevékenységekből eredő káros környezeti hatások hatékony ellenőrzéséhez, megelőzéséhez, csökkentéséhez és kiküszöböléséhez oly módon, hogy minden állam szuverenitását és érdekeit megfelelően figyelembe vegyék.

25. Az államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a nemzetközi szervezetek koordinált, hatékony és dinamikus szerepet töltsenek be a környezet védelmében és javításában.

26. Az embert és környezetét meg kell kímélni a nukleáris fegyverek és minden más tömegpusztító eszköz hatásától. Az államoknak törekedniük kell arra, hogy az érintett nemzetközi szervezetben gyorsan megegyezzenek az ilyen fegyverek megszüntetéséről és teljes megsemmisítéséről.

A Stockholmi konferencián elfogadott elvekből jól láthatóan visszaköszönnek az időszakra jellemző dilemmák és problémák, mondhatni, hogy az elvek a kor problémáit az akkori kor értelmezésével írták le. Ettől függetlenül a Stockholmi konferencia egy nagyon fontos mérföldkőnek tekintendő, hiszen önmagában ösztönözte és befolyásolta a kormányközi szervezetek, a nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek, valamint a kormányok fellépését és gondolkodását. Fontos eredmény, hogy a konferencia a nemzetközi porondra helyezte a kérdést és eredményeképpen a környezet védelme érdekében számos további nemzetközi tevékenységet és nemzeti jogalkotást indított el.

A nyilatkozat kapcsán fontos kiemelni:

- áttörést jelent, hogy az emberi jogok és a környezetvédelem között kapcsolatot teremtett (1. elv);
- az alapelvek bemutatják és magyarázatot adnak arra, hogy milyen környezetvédelmi tevékenységekre kell figyelmet fordítani;

- A 21. elv. megerősíti a nemzetközi környezetvédelmi szokásjog egy alapvető normáját;
- elfogadta, hogy a gazdasági fejlődés és a környezetvédelem között kölcsönhatás van;
- megjelenik a megújuló erőforrások kérdése, az emberiség örökségének gondolata, a hulladék vagy az ésszerű és integrált fejlesztés;
- szervezeti szinten a javaslatok egyik kulcseleme, az ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) életre hívása volt. Az IMO, FAO és ASEAN életre hívásához is hozzájárultak a stockholmi alapelvek eszméje;
- megjelenik a nemzetek közötti felelősség kérdése;
- megjelentek a fenntartható fejlődés fogalmi előzményei.

A Stockholmi nyilatkozat jogi jelentősége - annak ellenére, hogy formálisan nem kötelező jellegű - figyelemre méltóan nagy. A globális értékek és az általa képviselt politikák megfogalmazása előfeltétele volt a nemzetközi jogi normák kialakításának. A 2–4. alapelvek például új értékeket emeltek be a köztudatba, megerősítve a bioszféra valamennyi összetevőjének fontosságát és az azok védelmére vonatkozó felelősséget. A megőrzés eszméje a következő évtizedekben a nemzeti és nemzetközi intézkedések alapja lett. A Stockholmi nyilatkozat globális és regionális szinten ösztönözte a közös fellépést, mivel hangsúlyozta a tervezést és az együttműködést, figyelembe véve a fejlődő országok és a jövő generációk igényeit.¹

Számos normatív tartalmú alapelvből jogi norma született: A Nemzetközi Bíróság a 21. alapelvre építve 1996-ban kijelentette, hogy az államoknak kötelezettségük biztosítani, hogy fennhatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló tevékenységek tiszteletben tartsák a többi állam környezetét. Ez ma már része a környezetre vonatkozó nemzetközi jogszabályoknak. A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék a 24. alapelvben foglalt együttműködési kötelezettséget a nemzetközi jog „alapelvének” nevezte. A 22. alapelv egyre több szerződés elfogadásához vezetett az extraterritoriális környezeti károkért való felelősség és kötelezettség kapcsán.²

IV. Stockholmtól Rióig

A Stockholmi konferenciát követő húsz év során a környezeti kérdésekről mérvadó csúcstalálkozót nem szerveztek. A világpolitikai fejlemények sem kedveztek a kérdésnek. Az USA-ban és számos más nyugati országban lelassult a gazdasági növekedés, megnövekedett a munkanélküliségi ráta és inflációs válság alakult ki. Emellett 1973-ban és 1979-ben a világot az olajválság rázta meg. A fejlődő országokban a korábbi évek gazdasági növekedés ellenére sem sikerült csökkenteni a szegénység mértékét, amelynek részben a növekvő népesedés volt az oka. Latin-Amerikában mindemellett súlyos adósságválság alakult ki az 1980-as évekre.

Ez időszakban a környezeti problémák ugyanakkor egyre nagyobb mértéket öltöttek. A figyelem előterébe került a vékonyodó ózonréteg, a globális felmelegedés, valamint a világ lakosságának növekedése és az életszínvonalának emelésével járó fogyasztás növekedése. A megnövekedett igényeket kiszolgáló termelés növekedés ugyanakkor az akkori termelési eljárásokkal ökológiai katasztrófához vezetett volna.

¹ <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> - Oxford Public International Law, Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992), para 21.

² <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> Oxford Public International Law, Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992), para 22.

Új válaszokat kellett találni mind a gazdasági mind a környezeti kérdésekre. A fenti problémákat felismerve számos fontos nemzetközi tanulmány, jelentés készült ebben az időszakban, amelyek a kérdés továbbgondolásához hozzájárultak.

Az 1980-as *Természetvédelmi Világstratégia (World Conservation Strategy)* az első, az élő erőforrások megőrzéséről szóló nemzetközi dokumentum, amelyhez a kormányok, a nem-kormányzati szervezetek és más szakértők hozzájárultak. A jelentés azt állítja, hogy a fenntartható fejlődéshez a természetvédelmet támogatni kell. A politikai döntéshozókat, természetvédőket és a fejlesztési szakembereket megcélozva az ökológiai folyamatok és az élet-támogató rendszerek védelme, a genetikai sokféleség megőrzése és a fajok és az ökoszisztémák fenntartható felhasználása mellett szólal fel. Kiemeli a legfontosabb természetvédelmi kérdéseket és azokat a módokat, amelyekkel a stratégia céljainak elérése érdekében tenni lehet³. A Világstratégia a természetvédelem és a fejlődés szoros összefüggését hangsúlyozta.

1983-ban az ENSZ Közgyűlése elfogadta a 38/161. számú határozatot, amellyel létrehozták a Gro Harlem Brundtland norvég miniszterelnök által vezetett Környezet és Fejlődés Világbizottságot (World Commission on Environment and Development, WCED), melyet gyakran *Brundtland-bizottság*ként is emlegetnek. A bizottság nemzetközi környezetvédelmi szakértőkből, politikusokból és köztisztviselőkből állt. A Brundtland-bizottság arra kapott megbízást, hogy olyan hosszú távú megoldásokat javasoljanak a fenntartható fejlődés megvalósítására, amely a XXI. századba is átvihető. Feladata volt továbbá megoldási opciókat adni arra, hogyan lehet a környezettel kapcsolatos aggodalmakat lefordítani az országok közötti nagyobb együttműködés irányába a fejlesztési és erőforrás-felhasználási kérdésekben, úgy hogy az országok a saját környezetvédelmi problémáik mellett a világ problémáit is kezeljék.

Az önálló testületként működő Brundtland-bizottság 1987-re elkészített "Közös jövőnk" című jelentése újabb nagy lépést eredményezett a fenntarthatóság szempontjából. Láthatjuk a három pilléren nyugvó gondolkodás megjelenítését, hiszen a jelentés a gazdasági növekedést úgy ösztönzi, hogy az környezeti és társadalmi fenntarthatósággal párosuljon. A jelentés rávilágít arra, hogy e kérdéseket együtt és nem elszigetelten kell kezelni.

A jelentés egyik legnagyobb vívmánya, hogy definiálta a fenntartható fejlődés fogalmát, amely később hivatkozási alappá vált. Definíciójuk szerint a fenntartható fejlődés „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”⁴

A Brundtland-jelentés következtetései hangsúlyozták a fejlesztési politikák és projektek integrált megközelítésének szükségességét, amelyek – ha környezetbarátak – fenntartható gazdasági fejlődéshez vezetnek mind a fejlett, mind a fejlődő országokban. Továbbá a jelentés 80. bekezdése kitér arra, hogy a fenntartható fejlődés érdekében a jogrendszerekbe be kell építeni azt, hogy az emberi tevékenység harmóniában legyen az egyetemes természeti törvényekkel.

³ <http://www.environmentandsociety.org/mml/iucn-ed-world-conservation-strategy-living-resource-conservation-sustainable-development> - Environment & Society Portal

⁴ Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs
https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf - Report of the World Commission on Environment and Development

V. Riói Nyilatkozat a környezetről és a fejlődésről

A "Közös jövőnk" jelentés hatására hívta össze az ENSZ közgyűlése 1992-ben, Rio de Janeiróban a Környezet és Fejlődés Világkonferenciát (UN Conference on Environment and Development, UNCED). A konferencia eredeti célja az volt, hogy áttekintse a Stockholmi konferenciát követő időszak eredményeit, azonban a csúcstalálkozó témája inkább a Brundtland-jelentésben megfogalmazott kérdéskörökre összpontosított. Központi témája volt továbbá a környezetvédelem és a gazdasági növekedés kapcsolatának megvitatása.

Riói konferencia fő releváns eredményei az alábbiak voltak:

- a Rio környezetvédelmi és fejlesztési nyilatkozata: 27 alapelv, amelyekre a fenntartható fejlődés politikák alapulnak (lásd I. függelék).
- Agenda 21 akcióterv: elemzés a globális fenntarthatatlanság tüneteiről és okairól, valamint ötletek arról, hogyan lehet a fenntartható fejlődést gyakorlatba áthelyezni.

A fenti két dokumentum hangsúlyozza: a fenntartható fejlődés eszménye megoldást kínál egyebek között a világ szociális és ökológiai kihívásaira, a globális észak és dél közötti ellentétre, a fenntarthatatlan gazdaságokra, a klímaváltozásra, a biodiverzitás csökkenésére, az esőerdők pusztulására és egyéb globális kataklizmákra⁵.

Rióban összesen két vonatkozó, hasonló eszmerendszerben született nemzetközi megállapodást kötöttek (az Éghajlat-változási Keretegyezményt, valamint a Biológiai Sokféleség Egyezményt, valamint két nyilatkozat született (Rio környezetvédelmi és fejlesztési nyilatkozat mellett az erdők fenntartható kezelésének elveiről szóló nyilatkozatot).

„Rió szellemisége” szerint a fenntartható fejlődés összekapcsolja a gazdag és szegény országokat azáltal, hogy mindannyiuk közös érdeke az ökológiailag fenntartható gazdasági rendszer kialakítása, hogy a szegények és a jövő nemzedékeinek szükségletei is kielégíthetőek legyenek. Hidat próbál verni a környezetvédelem és a gazdasági növekedés, az egyenlőség és a hatékonyság, Észak és Dél között.⁶

A riói nyilatkozat fontosabb elemei:

- a fenntartható fejlődés központi helyére emeli az embert (1. elv),
- 2. elv hangsúlya megváltozik, amely megismétli ugyan a Stockholmi Nyilatkozat 21. alapelvének megfogalmazását, de beemeli a „fejlesztést”. („... az Államok szuverén joga, hogy saját környezeti és *fejlesztési politikájukat* követve hasznosítsák saját erőforrásaikat...”)
- a 3. elv a fejlődéshez való jogot jeleníti meg,
- a 4. elv megerősíti, hogy a környezetvédelem a fejlesztési folyamat szerves részét képezi, és a fenntartható fejlődés elérése érdekében nem tekinthető attól függetlennek,
- a három pillér viszonya egymáshoz egyre erősebben megfogalmazódik (környezet és fejlődés, jelen és jövő generációk, béke – fejlődés – környezetvédelem),
- az újonnan formálódó elvek megfogalmazása magába foglalja az elővigyázatosság elvét (15. elv), a „szennyező fizet” elvet, amely előírja a környezeti költségek internalizálását (16. alapelv) és a környezeti hatásvizsgálat általános követelményét (17. alapelv). A 11. alapelv hangsúlyozza a hatékony környezetvédelmi jogszabályok

⁵ http://epa.oszk.hu/02200/02234/00006/pdf/EPA02234_Diskurzus_2013_ksz_34_41.pdf - Dr. Keserű Barna Arnold, A fenntartható fejlődés a GATT-WTO normarendszer tükrében.

⁶ http://epa.oszk.hu/02200/02234/00006/pdf/EPA02234_Diskurzus_2013_ksz_34_41.pdf - Dr. Keserű Barna Arnold, A fenntartható fejlődés a GATT-WTO normarendszer tükrében.

bevezetésének fontosságát. Néhány alapelv, különösen a környezetvédelmi hatásvizsgálatról szóló 17. alapelv az UNCED óta széles körben elfogadott⁷.

A Riói Konferencia eredménye a fentiek mellett, hogy létrejött az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága (UN Commission on Sustainable Development, UNCSD), az Agenda 21 és a Riói nyilatkozat végrehajtásának ellenőrzéséért felelős testület.

A nyilatkozat továbbá felhívta a Fenntartható Fejlődés Bizottságfigyelmét arra, hogy fontos a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos nemzetközi jog kidolgozásának integrált megközelítése, beleértve az új szerződések megfogalmazását, valamint a fenntartható fejlődés bármely aspektusához kapcsolódó nemzetközi jog alkalmazását⁸.

A stockholmi nyilatkozathoz hasonlóan a Riói nyilatkozat sem jogilag kötelező erejű eszköz. E két dokumentum elvei sok nemzeti, környezetvédelmi joganyag elemét képezték⁹. Számos alapelv megismétli és megerősíti a nemzetközi jogi szabályokat, amelyek széles körben szerepelnek a nemzetközi szerződésekben és a nemzeti jogban, és bizonyos esetekben nemzetközi szokásjogként elismertek. A Riói nyilatkozat 2. elve és különösen az elődje a Stockholmi nyilatkozat 21. elve a nemzetközi szokásjogban elismerést nyert. A Riói konferenciát követően a gyakorlatban szinte minden jelentős multilaterális államközi egyezmény kiterjedt a környezetvédelemre, mint a részes államok egyik célja¹⁰. Talán Rió legnagyobb sikere az, hogy a fenntarthatóság a nemzetközi közgondolkodás központi elemévé vált.

A riói alapelvek tekintetében elmondható, hogy többségük továbbra is érvényesnek tekintendők, különösen a elővigyázatosság elve, a méltányosság elve és a szubsidiaritás elve.

VI. A Millenniumi Fejlesztési Célok

Az ENSZ Közgyűlés 1998. december 17-i 53/202. számú határozatával úgy határozott, hogy a Közgyűlés ötvenötödik ülészakát „Az Egyesült Nemzetek millenniumi közgyűlésének” nyilvánítja, és összehívja a millenniumi közgyűlés szerves részeként a Millenniumi Csúcstalálkozót. A Millenniumi Csúcstalálkozó nem tartozik közvetlen az eddig felsorolt konferenciák körébe, azonban a 2015-ben elfogadott fenntartható fejlődési célok tekintetében megkerülhetetlen jelentőségű.

A 2000 szeptemberében megtartott Millenniumi Csúcstalálkozón (Millennium Summit) fogadták el a Millenniumi nyilatkozatot (Millennium Declaration), elkötelezve a résztvevő nemzeteket egy új globális partnerség mellett a mélyszegénység csökkentése érdekében. A Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG-k) a Millenniumi nyilatkozat szellemiségére épült. Az MDG-k az OECD és a Világbank által kidolgozott nemzeti fejlesztési célok (International Development Goals) és az ENSZ titkárság által kidolgozott millenniumi fejlesztési célok ötvözete, amelyek megmutatták a nagyra törő, időponthoz kötött célok (goals) megteremtésének értékét.

⁷ <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> - Oxford Public International Law, Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992), para 45.

⁸ <https://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1996/background/ecn171996-bp3.htm> - Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development

⁹ <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> Oxford Public International Law, Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992), para 42.

¹⁰ <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> Oxford Public International Law, Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992), para 45.

Az MDG-k három területet hangsúlyoztak: az emberi tőkét, az infrastruktúrát és az emberi jogokat (társadalmi, gazdasági és politikai) az életszínvonal növelése céljából. Az emberi tőke célkitűzései közé tartozik a táplálkozás, az egészségügy (beleértve a gyermekhalandóságot, a HIV/AIDS, a tuberkulózis és a malária, valamint a reprodukív egészség) és az oktatás. Az infrastrukturális célok közé tartozik a biztonságos ivóvíz, az energia és a modern információs/kommunikációs technológia; a fenntartható gyakorlatok alkalmazásával megnövekedett mezőgazdasági termelés; szállítás; és környezetvédelem. Az emberi jogi célkitűzések közé tartozik a nők szerepének megerősítése, az erőszak csökkentése, a közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása és a tulajdonjogok biztonságának növelése. A millenniumi fejlesztési célok hangsúlyozzák, hogy az egyes nemzetek politikáit az adott ország igényeihez kell igazítani; ezért a legtöbb szakpolitikai javaslat általános.

Az MDG-k az emberek és azonnali szükségleteik előtérbe helyezésével egyaránt átalakították a fejlett és fejlődő országok döntéshozatalát. Az MDG-k a fejlődő országok problémáit kívánták orvosolni, annak érdekében, hogy ezzel hozzásegítsék őket az országok közötti és országon belüli egyenlőtlenségek csökkentéséhez és ezáltal támogassák a gazdasági növekedést.

Az Millenniumi Fejlesztési Célok röviden:¹¹

1. A mélyszegénység és éhezés megszüntetése
2. A mindenkire kiterjedő alapfokú oktatás elérése
3. A nemek közötti egyenlőség és a nők felemelkedésének előmozdítása
4. A gyermekhalandóság csökkentése
5. Az anyai egészség fejlesztése
6. A HIV/AIDS, malária és más betegségek elleni küzdelem
7. A környezeti fenntarthatóság biztosítása
8. Globális partnerség kiépítése a fejlesztés érdekében

Az MDG-k számos nyugati ország nemzetközi fejlesztési együttműködés politikájának központi elemévé vált.

VII. A Fenntartható fejlődés világkonferencia

A huszadik század második felére a föld általános környezeti állapota összességében erőteljesen romlott. Világviszonylatban egyre inkább érezhetőek voltak a globalizáció okozta következmények. A fenntarthatósági kérdések előtérbe jutását akadályozta, hogy a fejlődő országokban éhínséggel, alultápláltsággal, természeti csapásokkal, vagy akár tiltott kábítószer és emberkereskedelemmel is szembe kellett nézni. Az ózonréteg elvékonyodásának, a globális éghajlatváltozás növekvő kockázatának és más környezeti problémáknak a világszintű nemzetközi kezelése egyre sürgetőbbé vált. A 2000-es évek elejére tisztán látszott, hogy a Rióban elfogadott egyezmények, programok végrehajtása a vártnál lassabban halad. Ennek legalább négy oka volt:

- továbbra sem működik a környezetvédelem integrációjának elve;
- a világ sokkal több erőforrást használ fel, mint amit az ökoszisztéma elvisel;
- a pénzügy, kereskedelem, beruházás és technológia terén hiányoznak az összefüggő politikák és a hosszú távú szemlélet;
- kevés a végrehajtáshoz szükséges pénzügyi erőforrás¹².

¹¹ A részletes, számszerűsített MDG-k a II. függelékben találhatóak.

Tíz évvel Rió után Johannesburgban gyűltek össze a világ vezetői, hogy értékeljék az elmúlt tíz év eredményeit és meghatározzák a további teendőket. Itt már egyértelműen a környezeti, gazdasági és szociális problémák kölcsönhatását, együttes megoldásuk lehetőségét tárgyalták.¹³ Johannesburgban a fenntartható fejlődés ténylegesen a politikai színpadra lépett, hiszen 2002-ben a felülvizsgálati konferencia már „Fenntartható fejlődés csúcstalálkozó” (World Summit on Sustainable Development, WSSD) néven került megrendezésre.

A konferencián két dokumentumot fogadtak el, amelyek – amellet, hogy megerősítették a riói kötelezettségvállalásokat – a fenntartható fejlődéssel összefüggésben a szociális dimenzióra is nagy hangsúlyt fektettek. Létrejött ezzel a fenntartható fejlődés hárompilléres modellje, amely a gazdaságon, a társadalmon és a környezetvédelmen nyugszik. A politikai nyilatkozat 37 pontjának lényege, hogy a fenntartható fejlődést minden kultúra és civilizáció fontos és közös feladatának definiálja, melynek megoldásáért együttesen kell cselekedni. A nyilatkozat lényeges eleme a szegénység felszámolása, a globalizáció egyenlőtlen költség- és haszonviselésének kiegyenlítése, a pusztuló környezet védelmének hangsúlyozása. A cselekvési terv legfőbb vállalásai a következőkhöz kapcsolódnak: egészséges ivóvíz, modern energiarendszerek terjesztése, az energiahatékonyság fokozása, a megújuló energiák használatának növelése, a vegyi anyagok emberi egészséget veszélyeztető hatásainak kizárása, a mezőgazdaság kiemelt támogatása, a biodiverzitás csökkenésének megállítása, illetve a fenntartható termelésről és fogyasztásról szóló tízéves program indítása¹⁴.

A hivatalos csúcstalálkozó hét fő sikert ért el:

- a higiéniai cél megfogalmazása;
- annak elfogadása, hogy a gazdasági növekedést a környezetvédelmi degradációt el kell választani egymástól;
- az információhoz, részvételhez és igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elvének megerősítése;
- a fenntartható fejlődéshez kapcsolható kulcsfontosságú kezdeményezések és partnerségek elindítása;
- a közösségek és az őslakosok jogainak elismerése;
- az etika fontosságának elismerése;
- a nagyobb vállalati felelősség és elszámoltathatóság előmozdítása¹⁵.

A fejlett és fejlődő országok között komoly vita volt a fenntarthatatlan erőforráshasználat kérdésköréről, valamint arról, hogy a fejlett államok, mint előidézők, hajlandók-e a szükséges vállalásokra, megszorításokra. Ebben a kérdésben nem született eredmény.

A WSSD nem tudott olyan tartalmas és maradandó alapelvekkel előállni, mint az UNCED nyilatkozat. Bár Johannesburgban a kormányok elismerték a világ fejlődési és környezeti problémáit és tudatában voltak annak, hogy a kihívásokra reagálni kell, mégis a meglévő erőfeszítések és megközelítések mentén zárult a konferencia. A végrehajtási terv talán legnagyobb gyengesége az új kötelezettségvállalások és innovatív gondolkodás hiánya,

¹²https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyeztjog/2011_0001_539_Kornyeztjog.docx - Bándi Gyula, Környezeti Jog, 2011, Szent István Társulat

¹³<http://www.unesco.hu/termesztudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes> - Az UNESCO magyar nemzeti bizottsága

¹⁴https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyeztjog/2011_0001_539_Kornyeztjog.docx - Bándi Gyula, Környezeti Jog, 2011, Szent István Társulat

¹⁵http://pdf.wri.org/wssd_sais_outcomes.pdf - The Outcomes of Johannesburg: Assessing the world summit of sustainable development, Antonio G. M. La Viña, Gretchen Hoff, and Anne Marie DeRose

különösen a globális környezetvédelmi kérdések és azok veszélye az országok fejlődésére témában¹⁶.

VIII. Rió+20

2012-re már látszott, hogy az MDG vállalásokat nem sikerül maradéktalanul teljesíteni. A klímaváltozás hatásai, a Föld teherviselő-képességének határai, a népesedés növekedés, a fogyasztói társadalom igényei, a városiasodás és nem utolsósorban a kimerülő természeti erőforrások akkut kérdésekké váltak. A Rio de Janeioban 2012-ben megtartott ENSZ fenntartható fejlődési konferencia (UN Conference on Sustainable Development) már ebben a szellemben került megrendezésre.

A legtöbb fenntartható fejlődéssel foglalkozó csúcstalálkozóhoz képest a Rio+20 konferencia sem fogadott el új elveket, célokat. Ettől függetlenül ugyanakkor nem szabad a találkozó jelentőségét alábecsülni, mert a záródokumentum tartalmaz fontos, a jelenlegi irányzatokat előkészítő és támogató elemeket.

Az "A jövő, amit akarunk" című záródokumentum kimondja, hogy a résztvevők felismerik, hogy a szegénység csökkentése, a fogyasztási és termelési szokások megváltoztatása fenntartható irányba, és a gazdasági és társadalmi fejlődés természeti erőforrás elemeinek igazgatása a fenntartható fejlődés átfogó célja és elengedhetetlen eleme.¹⁷ Tehát hangsúlyozza az integráció fontosságát.

A környezeti és gazdasági célok összeegyeztethetősége – főként globális gazdasági válság idején – és ezek összebékítése igen nehéz feladat elé állítja a jogalkotókat, akiknek a jog eszközeivel, voltaképpen mesterségesen kell a gazdasági és ökológiai törvényszerűségeket, axiómákat egyensúlyba hozni. A gazdasági válság okozta dilemmák – egyfajta kényszerűségből – az ún. zöld gazdaság (green economy) egyelőre kiforratlan és az állami politikák szintjén nemigen tapasztalható elméletével oldhatók fel, gondolták sokan a konferenciát megelőzően. Ez egyben rámutatott arra is, hogy a Rió+20 világkonferencián lehetőség lett volna ennek kidolgozására, ami azonban elmaradt, ráadásul a konferencián nemzetközi kötelezettség-vállalást tartalmazó jogi normát sem sikerült elfogadni¹⁸. Rió+20 sem hozott tehát előrelépést a kodifikációs törekvések eredményre váltásában, hiszen az államok magatartása érdemben változatlan volt az 1992-es és 2002-es állapotokhoz képest.

A konferencia záródokumentumának eredményei:

- zöld gazdaság fogalmának bevezetése: a záródokumentum a zöld gazdaságot a fenntartható fejlődés és a szegénység felszámolása kontextusába helyezte el,¹⁹ de nem azonosította, mint a pályát, amelyet követni kell,
- az ECOSOC és az UNEP megerősítése a fenntartható fejlődés kapcsán;
- a fenntartható fejlődési célok (SDG-k) kidolgozására létrehozott ENSZ Nyílt munkacsoport (OWG). A jövőt tekintve a Rio+20 konferencia zárónyilatkozatának egyik legnagyobb vívmánya a – Peru és Guamatala által elővezetett – fenntartható

¹⁶ http://pdf.wri.org/wssd_sais_outcomes.pdf - The Outcomes of Johannesburg: Assessing the world summit of sustainable development, Antonio G. M. La Viña, Gretchen Hoff, and Anne Marie DeRose

¹⁷ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> - The Future We Want, para 4.

¹⁸ https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2012_3_Kecskes_Gabor.pdf - Jogi Iránytű, Kecskés Gábor, Húsz évvel az ENSZ környezetvédelmi és fejlesztési konferenciája után -- "A jövő, amit szeretnénk"?

¹⁹ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> - The Future We Want,

fejlődési célok (SDG-k) életre hívása. A dokumentum keretet és időkorlátot szabva javaslatot tett egy munkacsoport összehívására, amelynek feladata egy fenntartható fejlődési célokat tartalmazó javaslatcsomag kidolgozása volt,

- Magas Szintű Politikai Fórum (HLPF) létrehozása a Fenntartható Fejlődési Bizottság helyett, mint az SDG-k végrehajtás ellenőrzésének fő letéteményese,
- kormányközi bizottság létrehozása a fenntartható fejlődés finanszírozási stratégiájának kidolgozása érdekében;
- tiszta technológiák átadásáról workshopok megrendezése.

A dokumentum kitér a fenntarthatósággal kapcsolatos jogokra, miszerint “Megerősítjük továbbá a szabadság, a béke és a biztonság fontosságát, az emberi jogok tiszteletben tartását, beleértve a fejlődéshez való jogot és a megfelelő életszínvonalhoz való jogot, beleértve az élelmiszerekhez való jogot, a jogállamiságot, a nemek közötti egyenlőséget, a nők helyzetének megerősítését és az általános elkötelezettséget az igazságos és demokratikus társadalmak iránti a fejlődésért”²⁰.

IX. Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030

A Rió+20 csúcstalálkozó szerint a 2015 utáni időszakra létre kellett hozni egy új célrendszert, amely egyrészt a végre nem hajtott MDG célokat magába foglalja, valamint választ ad a kor egyéb kihívásaira is.

Ellentétben az MDG-kkel az SDG-k kidolgozását a tagállamokra, illetve a Rio+20 során életre hívott munkacsoportra (Open Working Group on Sustainable Development Goals, OWG SDG) bízta. A magyar és kenyai elnöklés mellett üléselő munkacsoportnak két év leforgása alatt sikerült egy konszenzusos dokumentumot elkészítenie, amely végül nem ajánlás lett, hanem az ENSZ tagállamai által elfogadott célrendszer. A 17 célt és 169 alcélt tartalmazó dokumentum a célokat egységben kezeli, a különálló célok egymásra hatása tudatos és nem elhanyagolható. Továbbá a célrendszer kidolgozása során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy a fenntarthatóság három pillérre megfelelő egyensúlyban legyen. Az SDG-k a 2015 őszén elfogadott “Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030” nyilatkozat központi részét képezik.

Az SDG-k új elemet képviselnek azzal is, hogy nem csak a fejlődő országokra vonatkozóan fogalmaznak meg célokat, hanem minden részes államra. Továbbá azzal, hogy mind a három pillér beemelésével az MDG-knél jóval szélesebb témát átölelő célrendszert alkotnak.

A 17 Fenntartható Fejlesztési Cél, alcélok nélkül:

1. cél: A szegénység valamennyi formájának felszámolása mindenhol
2. cél: Az éhezés megszüntetése, az élelmezésbiztonság és a jobb táplálkozás megteremtése, valamint a fenntartható mezőgazdaság támogatása
3. cél: Az egészséges élet biztosítása és a jóllét előmozdítása minden korosztály valamennyi tagjának
4. cél: Az inkluzív, méltányos és minőségi oktatás biztosítása, valamint az élethosszig tartó tanulás lehetőségeinek elősegítése mindenki számára
5. cél: A nemek egyenlőségének megvalósítása, minden nő és lány társadalmi szerepének megerősítése
6. cél: A vízhez és szanitációhoz történő hozzáférés és a fenntartható vízgazdálkodás biztosítása mindenki számára

²⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> - The Future We Want, para 8.

7. cél: Megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához való hozzáférés biztosítása mindenki számára
8. cél: Tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedés, teljes és termelékeny foglalkoztatás és méltányos munka elősegítése mindenki számára
9. cél: Ellenállóképes infrastruktúra kiépítése, az inkluzív és fenntartható iparosítás támogatása és az innováció ösztönzése
10. cél: Az országokon belüli és az országok közötti egyenlőtlenségek csökkentése
11. cél: A városok és egyéb emberi települések befogadóvá, biztonságossá, ellenállóképesé és fenntarthatóvá tétele
12. cél: Fenntartható fogyasztási és termelési módok kialakítása
13. cél: Sürgős lépések megtétele a klímaváltozás és hatásainak leküzdésére
14. cél: Az óceánok, a tengerek és a tengeri erőforrások megőrzése és fenntartható használata a fenntartható fejlődés érdekében
15. cél: A szárazföldi ökoszisztémák védelme, helyreállítása és fenntartható használatának támogatása, a fenntartható erdőgazdálkodás, a sivatagosodás leküzdése, a talajdegradáció megállítása és visszafordítása, valamint a biológiai sokféleség csökkenésének megállítása
16. cél: Békés és befogadó társadalmak támogatása a fenntartható fejlődés érdekében, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása mindenki számára és a hatékony, elszámoltatható és mindenki számára nyitott intézmények kiépítése minden szinten
17. cél: A végrehajtás eszközeinek erősítése és a Globális Partnerség újjáélesztése a fenntartható fejlődés érdekében

A "Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030" nyilatkozat az SDG-k miatt sokkal több, mint egy egyszerű politikai dokumentum. Az SDG-k a fenntartható fejlődés mint fogalom és folyamat értelmezését és alkalmazását formálják. Annak ellenére, hogy az SDG-k országos célokként lettek kialakítva, már most is nemzetközi szinten jelölik ki közös jövőnk szabályait. Az SDG-k egyedülálló lehetőséget kínálnak az államok és az érdekelt felek számára, hogy integrált, kollektív módon együttműködjenek a legfontosabb gazdasági, társadalmi és környezeti fejlesztési prioritásokon.

Az UNEP/CISDL közös kutatására alapozva látható az alábbi táblázatban, hogy az SDG-k és azok céljai a fenntartható fejlődés területén számos fontos nemzetközi szerződés tárgyában és céljában található. Sok SDG és alcél már része az államok nemzetközi jogi kötelezettségeinek (1. táblázat).

1. Táblázat²¹

SDG	International Law
SDG 1	Universal Human Rights, International Covenant
SDG 2	Right to Food, Right to Water, FAO Treaty, Seed Treaty
SDG 3	Right to Health, International Covenant, Rights of the Child Convention
SDG 4.	Right to Education International Covenant, CEDAW, UNDRIP
SDG 5	Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women

²¹

https://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/geschaeftsstelle/dfg_praesenz_ausland/nordamerika/2015/1504_21_dfg_unu_konferenz/04_01_gehring.pdf - University of Cambridge, Sustainable Development Goals and the Law

	(CEDAW)
SDG 6.	Right to Water, International Covenant
SDG 7	UNFCCC, IRENA, Energy Charter Treaty
SDG 8	ILO Conventions, WTO Treaties, such as the GATT, GATS; World Bank Statute
SDG 9	Road and Rail Conventions, UNCLOS, IMO Conventions, WIPO Conventions, TRIPS
SDG 10	Non-discrimination in Human Rights law and special and differential treatment, WTO
SDG 11	UNHabitat, UNFCCC
SDG 12	Illegal logging provisions in RTAs, UN Fisheries Conventions, Regional Seas,
SDG 13	UNFCCC, Kyoto Protocol, climate provisions in RTAs
SDG 14	UNCLOS, Regional Sea Conventions, Straddling Fish Stock Convention, Bonn Convention
SDG 15	UN CBD, CITES, Ramsar Convention, Bonn Conventions
SDG 16	Regional Human Rights Courts, Human Rights Covenants, Aarhus Convention, Convention against Corruption
SDG 17	Tech transfer provisions, Financing through Global Climate Fund etc., Rio Conventions

Hazai jogalkotás szemszögéből érdemes megjegyezni, hogy az SDG-k nemzeti és nemzetközi célokat is tartalmaznak. Továbbá bár a célrendszer minden ország számára mérvadó, természetesen egyes célok jobban tükrözik a nemzeti törekvéseket. Azonban minden cél tekinthető a nemzetközi fejlesztési együttműködésbe kapcsolható kérdésnek is.

A fenntartható fejlődés az utóbbi évtizedben már a nemzetközi tárgyalások részét képezte, de az SDG-kkel még inkább előtérbe került. Az SDG-k megvalósítása egy magatartást eredményezhet, amely továbbgyűrűző hatással lehet a jogrendszerre.

I. függelék: a riói elvek

1. *A fenntartható fejlődés érdekeinek középpontjában az emberek állnak. Ők jogosultak — a természettel összhangban — egészséges és termékeny életre.*
2. *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. *A fejlődéshez való jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek.*
4. *A fenntartható fejlődés elérése érdekében a környezetvédelemnek a fejlődési folyamat szerves részét kell alkotnia, és nem kezelhető attól elkülönülten.*
5. *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. *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.*
7. *Az Államok átfogó közösségi szellemben együttműködnek annak érdekében, hogy megőrizzék, megvédjék és helyreállítsák a Föld élővilágának egészségét és egységét. Tekintettel arra, hogy a 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 társadalmuk a globális környezetre gyakorolnak és azokra a technológiákra és pénzügyi forrásokra, amelyekkel rendelkeznek.*
8. *A fenntartható fejlődésnek és minden ember magasabb életszínvonalának az eléréséhez az Államoknak csökkenteniük kell, illetve ki kell küszöbölniük a termelés és a fogyasztás nem fenntartható módjait, és elő kell segíteniük a megfelelő népesedéspolitikát.*
9. *Az Államoknak együtt kell működniük abban, hogy erősítsék a fenntartható fejlődéshez szükséges erőforrások belső fejlesztését a tudományos és műszaki eredmények kölcsönös cseréjén keresztül a tudományos ismeretek tökéletesítésével, valamint a technológiák fejlesztésének, alkalmazásának, terjesztésének és átadásának elősegítésével, beleértve az új technológiákat is.*
10. *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, melyekkel 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 közigazgatási eljárásokhoz, beleértve a jövótételt és a helyreállítást.*
11. *Az Államok iktassanak törvénybe hatékony környezeti jogszabályokat. A környezeti előírások, célkitűzések és értékrendek tükrözzék a megfelelő környezeti és fejlesztési összefüggéseket. Az egyes országokban alkalmazott szabványok esetenként nem felelhetnek*

meg más országoknak, különösen fejlődő országoknak, és számukra indokolatlan gazdasági és társadalmi költségeket okozhatnak.

12. Az Államok működjenek együtt egy támogató és nyitott nemzetközi gazdasági rendszer elősegítésében, ami valamennyi országban gazdasági növekedéshez és fenntartható fejlődéshez vezethet, annak érdekében, hogy jobban lehessen megoldani a környezetromlás problémáit. A környezeti célú kereskedelempolitikai intézkedések nem képezhetnek önkényes vagy indokolatlan megkülönböztetést vagy rejtett korlátozást a nemzetközi kereskedelemben. Kerülni kell azokat az egyoldalú intézkedéseket, amelyek az importáló ország fennhatóságán túlmenően foglalkoznak a környezeti problémákkal. A határokon áttérjedő vagy a globális környezeti problémákkal foglalkozó környezeti intézkedéseknek — amennyire lehetséges — nemzetközi egyetértésen kell alapulniuk.

13. Az Államok *nemzeti törvényeket* fognak kidolgozni a szennyezéssel és egyéb környezeti károk kapcsolatos felelősségre és az áldozatok kártalanítására. Az Államok hatékonyan és a nagyobb eltökéltséggel ugyancsak együtt fognak működni további nemzetközi jogszabályok kidolgozásában a fennhatóságukon belül eső területeken vagy a fennhatóságukon kívüli, de általuk ellenőrzött területeken folytatott tevékenységek következtében okozott környezeti károk hátrányos hatásaival kapcsolatos felelősségről és kártérítésről.

14. Az Államoknak hatékonyan együtt kell működniük minden olyan tevékenység és anyag más Államokba történő áttelepítésének és átjuttatásának elutasításában vagy megakadályozásában, amelyek súlyos környezetromlást okozhatnak vagy amelyeket az emberi egészségre ártalmasnak találtak.

15. 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 arányos költségekkel járó intézkedések elhalasztására.

16. A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a *környezeti költségek* nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, figyelembe véve azt, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.

17. Nemzeti keretek között *környezeti hatástanulmányt* kell készíteni az olyan javasolt tevékenységekre nézve, melyeknek nagy valószínűséggel jelentős mértékű káros hatása lesz a környezetre és amelyek az illetékes nemzeti hatóságok döntésétől függnek.

18. Minden természeti katasztrófáról vagy egyéb veszélyhelyzetről az Államok azonnal értesíteni fogják azokat az Államokat, amelyek környezetében valószínűleg nagyon rövid időn belül károkat okozhatnak az említett helyzetek. A nemzetközi közösség megtesz minden erőfeszítést az ilyen helyzetbe került Államok megsegítésére.

19. Az Államok előzetes és időbeli értesítést, valamint tárgyyszerű információt fognak nyújtani a potenciálisan érintett Államoknak az olyan tevékenységekről, melyeknek jelentős, határokat átlépő káros hatásai lehetnek, s emellett az érintett Államokkal már idejekorán és jóhiszeműen fognak egyeztetni.

20. A nőknek létfontosságú szerepük van a környezettel való gazdálkodásban és a fejlődésben. Ezért teljes körű részvételük lényeges a fenntartható fejlődés eléréséhez.

21. Mozgósítani kell a világ ifjúságának alkotóerejét, példaképeit és bátorságát egy átfogó közösségi szellem kialakításához, a fenntartható fejlődés és a mindenki számára jobb jövő elérése érdekében.

22. Az őslakos népeknek és közösségeiknek, s más helyi közösségeknek létfontosságú szerepe van a környezetgazdálkodásban és a fejlődésben ismereteik, hagyományos gyakorlatuk miatt. Az Államoknak el kell ismerniük és kellően támogatniuk kell azonosságtudatukat, kultúrájukat és érdekeiket, továbbá lehetővé kell tenniük hatékony részvételüket a fenntartható fejlődés elérésében.

23. Meg kell védeni az elnyomás, uralom és megszállás alatt álló népek környezeti és természeti erőforrásait.
24. A hadviselés eredendően pusztító hatással van a környezetre. Ezért az Államok a fegyveres összetűzések idején tiszteletben fogják tartani a környezet védelméről rendelkező nemzetközi jogot és szükség szerint együtt fognak működni e jog továbbfejlesztésében.
25. A béke, a fejlődés és a környezetvédelem egymással összefügg és oszthatatlan.
26. Az Államok a környezettel kapcsolatos minden vitájukat békés úton és megfelelő eszközökkel fogják rendezni az Egyesült Nemzetek Alapokmányának megfelelően.
27. Az Államok és népek jóhiszeműen és közösségi szellemben fognak együttműködni az ezen nyilatkozatban megtestesült elvek megvalósításában és a nemzetközi jognak a fenntartható fejlődés területén való továbbfejlesztésében.

II. függelék: a Millenniumi Fejlesztési Célok (alcélok)

Véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek

A napi egy dollárnál kevesebből élők arányát felére csökkentik

Az éhínségtől szenvedők arányát felére csökkentik

Megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást

Biztosítják, hogy minden fiú és lány befejezze az általános iskolát

Előmozdítják a nemek közötti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését

Kiküszöbölik a nemek közötti beiskolázási különbségeket az alap- és középfokú oktatásban lehetőleg 2005-ig, valamennyi szinten pedig 2015-ig.

Csökkentik a gyermekhalandóságot

Kétharmadával csökkentik az öt év alatti gyermekhalandóság arányát

Javítják az anyák egészségügyi helyzetét

Háromnegyedével csökkentik a gyermekágyi halandóság arányát

Küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen

Megállítják és elkezdik visszafordítani a HIV/AIDS terjedését

Megállítják és elkezdik visszafordítani a malária és más súlyos betegségek terjedését

Biztosítják a környezeti fenntarthatóságot

A fenntartható fejlődés elveit beépítik a nemzeti politikákba és programokba; visszafordítják a környezeti erőforrások csökkenését

Felére csökkentik azoknak az arányát, akik tartósan nem jutnak egészséges ivóvízhez

2020-ra jelentősen javítják legalább 100 millió nyomornegyedben lakó életkörülményeit

A fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki

Továbbfejlesztik a szabályozott, kiszámítható és megkülönböztetés mentes, nyílt kereskedelmi és pénzügyi rendszert. Ez magában foglalja a jó kormányzáshoz, a fejlődéshez és a szegénység csökkentéséhez való elkötelezettséget mind nemzeti, mind nemzetközi szinten

Foglalkoznak a legkevésbé fejlett országok sajátos szükségleteivel. Idetartozik ezen országok exportjára vonatkozó illeték- és kvótamentesség; a súlyosan eladósodott szegény országok adóssága mérséklésének a fokozása; a hivatalos kétoldalú adósság elengedése; és bőségesebb hivatalos fejlesztési segítségnyújtás azoknak az országoknak, amelyek elkötelezték magukat a szegénység csökkentése mellett Nemzeti és nemzetközi intézkedéseken keresztül átfogóan foglalkoznak a fejlődő országok adósságproblémáival, hogy az adósságot hosszú távon elviselhetővé tegyék A fejlődő országokkal együttműködve tisztességes és termékeny munkát teremtenek a fiatalok számára.

A gyógyszeripari vállalatokkal együttműködve elérhetővé teszik a megfizethető alapvető gyógyszereket a fejlődő országokban

A magánszektorral együttműködve hozzáférhetővé teszik az új technológiák – különösen az információs és kommunikációs technológiák – előnyeit.

Irodalomjegyzék

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/58/IMG/NR024358.pdf?OpenElement> - UNGA Res 2398 [XXIII] of 3 December 1968

<https://www.un.org/documents/ga/res/38/a38r161.htm> - UNGA A/RES/38/161 of 19 December 1983

<https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> - United Nations Millennium Declaration

<http://www.menszt.hu/hu/egyeb/millenniumi-nyilatkozat> - Millenniumi nyilatkozat

https://www.academia.edu/38387444/The_history_of_sustainable_development_and_the_United_Nations - The history of sustainable development and the United Nations

https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf - Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future,

<https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vil%C3%A1gunk%20%C3%A1talak%C3%A1Dt%C3%A1sa%20Fenntarthat%C3%B3%20Fejleszt%C5%91d%C3%A9si%20Keretrendszer%202030.pdf> - Világunk átalakítása: fenntartható fejlődési keretrendszer 2030

<http://www.nyf.hu/others/html/kornyezettud/megujulo/Fenntarthato%20fejlodes/A%20Rioi%20Nyilatkozat.htm> - Riói nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/HU/1-2005-37-HU-F1-1.Pdf> - A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának 2005. évi felülvizsgálata: Előzetes összegzés és irányadás a jövőre vonatkozóan

<https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1608> - Oxford Public International Law

http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2013/2013_08-09/2013_08-09_797.pdf - Gyulai Iván, Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> - Brundland-bizottság jelentése

https://www.researchgate.net/publication/309470827_The_Sustainable_Development_Goals_and_International_Environmental_Law_Normative_Value_and_Challenges_for_Implementation - The Sustainable Development Goals and International Environmental Law: Normative Value and Challenges for Implementation

https://www.dfg.de/download/pdf/dfg_im_profil/geschaeftsstelle/dfg_praesenz_ausland/nordamerika/2015/150421_dfg_unu_konferenz/04_01_gehring.pdf - University of Cambridge, Sustainable Development Goals and the Law

<http://www.senseandsustainability.net/2016/04/08/the-sustainable-development-goals-and-international-law/> - The Sustainable Development Goals and International Law

<https://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1996/background/ecn171996-bp3.htm> - Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, 1995

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf> - The Future We Want

http://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2012_03_A_fenntarthate_fejledeesse_.pdf - A fenntartható fejlődéssel foglalkozó nemzetközi együttműködés négy évtizede, Faragó Tibor

https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2012_3_Kecskes_Gabor.pdf - Jogi Iránytű, Kecskés Gábor, Húsz évvel az ENSZ környezetvédelmi és fejlesztési konferenciája után -- "A jövő, amit szeretnénk"?

https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/publications/ERP/pages/3596_1965-1969.pdf - Growth and Balance in the World Economy, pp. 170-177

http://epa.oszk.hu/02200/02234/00006/pdf/EPA02234_Diskurzus_2013_ksz_34_41.pdf - Dr. Keserő Barna Arnold, A fenntartható fejlődés a GATT-WTO normarendszer tükrében.

https://www.researchgate.net/publication/227001090_The_Johannesburg_Conference - The Johannesburg Conference

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_539_Kornyezetjog/2011_0001_539_Kornyezetjog.docx - Bándi Gyula, Környezeti Jog, 2011, Szent István Társulat

https://www.parlament.hu/biz38/korb/dok/kiadv/fennt_a.htm - Johannesburgi nyilatkozat és végrehajtási terv

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/773bwpi-wp-1607.pdf> - The making of the Millennium Development Goals: human development meets results-based management in an imperfect world, David Hulme, Brooks World Poverty Institute, December 2007

<http://www.environmentandsociety.org/mml/iucn-ed-world-conservation-strategy-living-resource-conservation-sustainable-development> - Environment & Society Portal

<http://www.unesco.hu/termeszettudomany/fenntarthato-fejlodesre/fenntarthato-fejlodes> - Az UNESCO magyar nemzeti bizottsága

http://pdf.wri.org/wssd_sais_outcomes.pdf - The Outcomes of Johannesburg: Assessing the world summit of sustainable development, Antonio G. M. La Viña, Gretchen Hoff, and Anne Marie DeRose

A fenntartható fejlődés környezetvédelmi jogi alapelvei

(Dr. Fülöp Sándor)

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés

- a környezetjogi alapelvek meghatározása
- az alapelvek korlátozott száma, rendszerezése
- az alapelvek jogi kötőereje, részletes kifejtése
- az egyes alapelvek

II. A környezetvédelmi alapelvek általános kérdései

II.1. A környezetvédelmi alapelvek fogalma, funkciói

- az alapelvek általános fogalmi elemei
- az alapelvek kialakulásának két útja
- az alapelvek erkölcsi, etikai vonatkozásai
- az alapelvek kötelező jogi természete
- az alapelvek általános jellege
- az alapelvek funkciói a jogalkalmazásban és a jogalkotásban
- az alapelvek jelentősége
- az alapelvek kritikája

II.2. Az alapelvek fókuszja

II.3. Az alapelvek listája

II.4. Az EU jogában kodifikált környezetvédelmi alapelvek

II.5. Környezetvédelmi alapelvek más nemzetközi forrásokban

II.6. További környezetvédelmi alapelvek a szakirodalomban

III. Az egyes környezetvédelmi alapelvek

III.1. A fenntartható fejlődés elve

- a fenntartható fejlődés, mint különálló alapelv
- a nemzedékek közötti igazságosság elve

III.2. Az integráció elve

- a fenntartható fejlődés és az integráció elveinek az összefüggése
- mire terjed ki az integráció elve?
- az integráció elve az EU jogban

III.3. Az elővigyázatosság elve

- az elővigyázatosság elvének gyakorlati alkalmazása
- a tudományos bizonytalanság és a valószínűségi értékek megjelenése a jogban
- a döntéshozók felelőssége
- negatív és pozitív elővigyázatossági koncepciók
- az elővigyázatosság elve, mint rendszeridegen elem
- az elővigyázatosság elve az Európai Bíróság gyakorlatában

III.4. A megelőzés elve

- a megelőzés elve és az elővigyázatosság elve kapcsolata
- az állami szuverenitás és a magántulajdon védelme
- a megelőzés elve, mint ágazati alapelv
- a visszalépés tilalmának elve
- a megelőzés elve az Európai Bíróság gyakorlatában

III.5. A szennyező fizet elve

- gazdasági és társadalmi igazságossági szempontok a szennyező fizet elve háttérében
- a szennyező fizet elv megjelenése a tételes jogban
- felelősség vétkesség nélkül, az okozati összefüggés vélelmezésével, egyetemlegesen?
- a szennyező fizet elve az Európai Bíróság gyakorlatában

III.6. A közösségi részvétel elve

- a közösségi részvétel és a hozzá tartozó segéd-elvek
- az elv erős emberi jogi és nemzetközi jogi háttére
- a részvételre képesítés al-elve
- a közösségi részvétel elve az Európai Bíróság gyakorlatában

IV. Az alapelvek rendszere, összefüggései más rendszerekkel, végrehajtásuk

IV.1. Az egyes alapelvek összefüggései

IV.2. Az alapelvek összefüggései más jogágak alapelveivel

- környezetvédelmi alapelvek és emberi jogok
- környezetvédelmi alapelvek és polgári jog

IV.3. Ágazati alapelvek

- hulladékgazdálkodási jogi alapelvek
- vízgazdálkodási alapelvek
- több ágazatra kiterjedő alapelvek

IV.4. A környezetvédelmi alapelvek végrehajtása

- a hagyományos módszerek kevésbé hatékonyak
- az alapelvek többlépcsős lebontása
- az EK eredeti intézkedési csomagja
- az IUCN javaslatai
- emberi jogi alapú javaslatok
- a Brexit utáni brit környezetvédelmi törvény javaslata
- az intézményesítés, mint az alapelvek végrehajtásának egyik garanciája
- gondoskodás a megfelelő eljárásokról
- alternatív indikátorok kidolgozása

V. A magyar tételes jog és joggyakorlat elemzése, javaslatok

V.1. Környezetvédelmi alapelvek a magyar hatályos jogban

V.1.1. A fenntartható fejlődés elve

- a) A fenntartható fejlődés elve az Alaptörvényben, illetőleg az alkotmányjogban
 - általános alapelvek az Alaptörvényben
 - a fenntartható fejlődés elvének globális érvényesítése
 - a generációk közötti igazságosság rész-elve
 - a fenntarthatóság költségvetési oldala
 - intézményi garancia a fenntarthatóság érvényesítésére
 - az Alkotmánybíróság gyakorlat a fenntartható fejlődés elvével kapcsolatban
 - nemzetstratégiai kutatóintézet
- b) A fenntartható fejlődés elve a magyar környezetjogban
 - környezetvédelmi törvény
 - SKV rendelet
 - vízvédelmi jog
 - levegőtisztaság védelmi jog
 - éghajlatvédelmi jog
- c) A fenntartható fejlődés elvének alkalmazása az egyes rokonterületi jogokban
 - fejlesztéspolitika

- pénzügyi jog
 - energiajog
 - vízgazdálkodás
 - agrárjog
 - honvédelmi igazgatás
 - oktatásügy
- d) A fenntartható fejlődés elvének érvényesítése a nemzetközi kapcsolatainkban
- fenntartható fejlődésre irányuló együttműködés fejlett országokkal
 - fenntartható fejlődésre irányuló együttműködés fejlődő országokkal
- e) A fenntartható fejlődés kifejezés eltérő értelmű használata jogunkban
- gazdasági fenntarthatóság az Alaptörvényben
 - a fenntarthatóság eltérő családjogi alkalmazása
 - vízgazdálkodási fogalomhasználat
- g) A fenntartható fejlődés intézményi biztosítékai
- a miniszterek feladatai a fenntartható fejlődés terén
 - az ombudsmanok

V.1.2. Az integráció elve

V.1.3. Az elővigyázatosság elve

- az elővigyázatosság elve a Környezetvédelmi törvényben
- az elővigyázatosság elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában
- az elővigyázatosság elve a NÉS-2-ben
- az elővigyázatosság elve a GMO szabályozásban
- az elővigyázatosság elve és a biológiai sokféleség védelme
- az elővigyázatosság elve a NKP-4-ben
- az elővigyázatosság elve az energiaszektorban
- az elővigyázatosság elve és az innováció
- az elővigyázatosság elve a honvédelem környezetvédelmi ágazatában
- az elővigyázatosság elvének oktatása

V.1.4. A megelőzés elve

- a megelőzés elve a hulladékgazdálkodási jogban
- a megelőzés elvének közös tárgyalása az elővigyázatosság elvével az Alkotmánybíróság gyakorlatában
- a megelőzés elvének elkülönült tárgyalása az Alkotmánybíróság gyakorlatában
- a megelőzés elve a NÉS-2-ben
- a megelőzés elve és az elővigyázatosság elve együttes értelmezése a biodiverzitás tervezésében

V.1.5. A szennyező fizet elve

- a szennyező fizet elvének definíciója a hulladékgazdálkodási jogban
- a szennyező fizet elve a vízgazdálkodási jogban
- a szennyező fizet elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában
- a szennyező fizet elve a NÉS-2-ben
- a szennyező fizet elve a nemzeti energia stratégiában
- a szennyező fizet elve a levegőtisztaság-védelmi programokban

V.1.6. A közösségi részvétel elve

V.2. Javaslatok a magyar fenntartható fejlődés törvény alapelvei részéhez

1. § A környezetvédelmi jogi alapelvek célja
2. § Az alapelvek együttes alkalmazása és korlátai
3. § A fenntartható fejlődés elve

4. § Az integráció elve
5. § Az elővigyázatosság elve
6. § A megelőzés elve
7. § A szennyező fizet elve
8. § A közösségi részvétel elve
9. § A környezetvédelmi jogi alapelvek érvényesülésének intézményi biztosítékai
10. § A környezetvédelmi jogi alapelvek érvényesülésének eljárási biztosítékai

VI. Irodalomjegyzék

- Könyvek, tanulmányok
- EU jogforrások
- Nemzetközi jogforrások
- Nemzetközi, illetőleg külföldi jogi dokumentumok
- EU jogesetek
- Egyéb nemzetközi jogesetek
- Hazai jogszabályok
- Hazai jogesetek

I. Bevezetés

(a környezetvédelmi jogi alapelvek problematikája) A fenntartható fejlődés bizonyos alapelveit számtalan nemzetközi szerződés, illetőleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) is szabályozza, ezen kívül az alapelvek nagyon sok európai és hazai jogszabályban szerepelnek. Az Európai Unió Bírósága több száz ügyet döntött el az alapelvek segítségével, azok a magyar Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyeiben is meghatározó szerepet játszanak. A (bevett néven) környezetvédelmi jog alapelveinek a tartalmát a nemzetközi és hazai jogszabályok többféleképpen írják le, vagy éppen nem is definiálják őket, csak a puszta megnevezésükkel szerepeltetik, ehhez képest a bírósági döntések is többféleképpen értelmezhetik az alapelveket. Mindez a jogalanyok számára sokszor kiszámíthatatlan helyzetet teremt, sérülhet a jogállamiság elve. A jogalkotás és a joggyakorlat egységesítése érdekében szükségessé vált a környezetvédelmi jog alapelveire vonatkozó tapasztalatok összegyűjtése és rendszerezése.

(a környezetvédelmi jogi alapelvek jellemzői) A környezetvédelmi jogi alapelvek, más jogágak alapelveihez képest intenzívebben és folyamatos fejlődésen keresztülmenve közvetítik a társadalom elvárásait a környezetvédelmi tervezéssel, jogalkotással és joggyakorlattal szemben. Az ökológiai katasztrófák rendszerével és a nem megújuló erőforrások csökkenésével kapcsolatos tudományos eredmények és társadalmi tapasztalatok ezen alapelvek folyamatos megújulását, bővülését teszik szükségessé.

A környezetjogi alapelvek az elmúlt 50 év során meglehetősen eltérő időszakokban, eltérő körülmények között, különböző szabályozási szinteken és jogalkotási célokkal alakultak ki, rendszerük már ezért sem egynemű. A környezetjog jelenlegi kihívásai mellett, a felgyülemlett jogelméleti és joggyakorlati tapasztalatok alapján azonban elérkezett a lehetőség az alapelvek viszonylag egységes rendszerbe foglalására, amely a fenntartható fejlődés jogát is hatékonyabb, kiszámíthatóbb rendszerre alakítja majd. Nem lesz már sokáig tartható az a kezdeti átmeneti időszak, ami alatt a környezetvédelmi jogi alapelveket már alkalmazzák az egyes ügyekben, de még nem teljesen tisztázott és egyértelmű azok jelentése a jogalanyok számára.

A hazai és nemzetközi jogforrások és a szakirodalom alapján a környezetvédelmi jog alapelveknek legalább a következő fogalmi elemeit lehet felsorolni:

- az általánosság érvénye, alapvető igazságok megfogalmazása,
- közmegegyezés,
- a társadalmi értékrend visszatükröződése, a környezeti igazságosság érvényesítése,
- erős erkölcsi háttér, a teremtett világ, a modern civilizáció védelme (az első négy ismérvet a nemzetközi közjogban alkalmazott *ius cogens*, *ius necessarium* gyűjtőfogalmai alá is besorolhatjuk),
- viszonylagos állandóság,
- jövőre irányultság,
- rendszer jelleg (a környezetvédelmi jogi alapelvek egyrészt a jogrendszernek a fenntarthatóság szempontjából jelentős más ágazataival, másrészt a környezetjogon belül is gazdag kapcsolatrendszerrel bírnak),
- híd szerep a legfontosabb releváns tudományos felismerések és a joggyakorlat között,
- a jogalkotás és a joggyakorlat orientálása (legitimálnak bizonyos megoldásokat és illegitimé tesznek másokat),
- a jogállamiság fontos alkotó elemei.

(az alapelvek korlátozott száma, rendszerezése) Az alapelvek meghatározó jelentőségét minden forrás elismeri, azonban az Európai Bizottság jelentéseiben és a szakirodalomban negatív értékelések jelentek meg a környezetvédelmi alapelvek tényleges érvényesülésével kapcsolatban, mely szerint az elvek egyelőre nem képesek a tudomány eredményeit és a valóban fenntartható fejlődés igényét az erős ágazati igényekkel szemben megfelelően érvényesíteni. A magunk részéről úgy látjuk, hogy a jogalkotás szintjén erre a helyzetre kettős választ lehet adni. Egyrészt viszonylag kisszámú, csak a legfontosabb, a nemzetközi és a regionális környezetjogokban már egyértelműen kötelező érvényű alapelveket kell szabályozni. Ezzel együtt, egyetlen fontos tudományos, jogalkotói üzeneteket sem kell okvetlenül elveszíteni, hiszen a jogtudomány és a joggyakorlat által kidolgozott, viszonylag valóban nagyszámú alapelv túlnyomó többsége egymással szorosan összefügg, a kiválasztott alapelvek alá is besorolható.

(az egyes alapelvek) Az EU, az OECD és más szervezetek ajánlásai alapján és a szakirodalom alapján a következő alapelveket látjuk okvetlenül szükségesnek részletesebben is tárgyalni:

- a fenntartható fejlődés elve,
- az integráció elve
- elővigyázatosság,
- megelőzés és a szennyezés helyrehozatala a forrásánál,
- a szennyező fizet elve és
- a közösségi részvétel elve.

Természetesen még nagyon sok fontos alapelvet ki lehetne emelni (pl. a rendszerszerű megközelítés szükségessége különböző megfogalmazásokban, így a kumulatív hatások elve, a tudományos megalapozottság elve, a generációk közötti igazságosság elve és a visszalépés tilalma), ezeket azonban általában el lehet helyezni valamelyik átfogóbb jelentéstartalmú alapelv alatt, ezzel is gazdagítva, részletezve azt. Az alapelvek koherens rendszeréhez hozzátartozik tehát az egyes kiemelt alapelvek egymással és más jogágak alapelveivel való bonyolult kapcsolatrendszere, amelyet szintén igyekszünk feltárni.

(az alapelvek jogi kötőereje) Az alapelvek jogi kötőerejével kapcsolatban vita van az európai jogtudósok között, azonban a többség amellett van, hogy általános megfogalmazásuk ellenére kötelező jogi normákról van szó. Ezt az álláspontot támasztja alá az Európai Bíróság joggyakorlata is. Más oldalról kritika érte az alapelvek közvetlen bírói felhasználását amiatt is, hogy ez jogbizonytalansághoz vezethet, jobb lenne, ha kizárólag részletes környezetvédelmi jogszabályokra lehetne kötelező egyedi határozatokat alapozni. A témával foglalkozó hazai és külföldi szakirodalmi források és eseti döntések túlnyomó többsége nem osztja ezt az álláspontot, fontosabbnak tartják a környezetvédelmi joggyakorlat alapelvek, társadalmi értékek és tudományos eredmények mentén folyó egységesítését és bíznak a jogalkalmazók bölcsességében, jogi kultúrájában, illetőleg a rendelkezésre álló eljárási garanciákban, amelyek az önkényes joggyakorlatot kizárják.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium támogatásával a fenntartható fejlődés törvény (FFTv.) előkészítéséhez kapcsolódó kutatómunka keretében elkészített tanulmányunkban a szakirodalom, a nemzetközi, regionális és nemzeti szintű jogforrások, jogi dokumentumok és joggyakorlat alapján

- összefoglaljuk a környezetvédelmi jogi alapelvek definíciós kísérleteit,
- áttekintjük az alapelvek listáját,
- külön is elemezzük a legfontosabb alapelveket, esetenként alapelv csoportokat,

- megvizsgáljuk az alapelvek egymásra hatását a környezetjogon belül, illetőleg nemzetközi emberi jogi, nemzeti alkotmányos és polgári jogi, illetőleg rokonterületi közigazgatási ágazatokban;
- mindezek figyelembevételével áttekintjük a jelenlegi magyar tételes jog alapelveit és
- javaslatot teszünk egy Fenntartható Fejlődés Törvény tervezetében az alapelvek megfogalmazására.

Ezzel együtt, a vitában minden oldalról felmerült érveket komolyan kell venni és a magyar szabályozásban egyértelműbbé, kiszámíthatóbbá kell tenni a környezeti alapelveket. Ismét utalni szeretnénk arra, hogy úgy látjuk, a környezetvédelmi jog fejlődése elért arra a szintre, hogy az elmúlt évtizedek nemzetközi és nemzeti szintű joggyakorlatának tapasztalatait követve az alapelveket viszonylag részletesen kifejthessük. Összefoglalva tehát, amiközben úgy látjuk, hogy a környezetvédelmi jogi alapelvek nélkülözhetetlenek a környezet védelme szempontból lényeges jogágak és joggyakorlat egységesebbé tételéhez, jelenleg még maguk az alapelvek is egységesítésre szorulnak.

II. A környezetvédelmi alapelvek általános kérdései

II.1. A környezetvédelmi alapelvek fogalma, funkciói

(*a környezetvédelmi jog alapelvek általános fogalmi elemei*) Az Európai Közösségen belül a környezetvédelmi jogi szabályozás és egyúttal az alapelvek igénye 1972-ben a német tagállam részéről merült fel. Olyan általános szabályokra tettek javaslatot, amelyek széles körben elismertek, illetőleg az EK összes, a környezet védelme szempontjából jelentős intézkedése során azonos módon, hosszabb távon is figyelembe vehetők¹. Ennek megfelelően az *általánosság*, a *mögöttük álló közmegegyezés*, a *viszonylagos állandóság*, illetőleg a *jövőre orientáltság* az alapelvek legfontosabb fogalmi elemeiként fogadhatók el. Általuk biztosítható egy jogág *egységes koncepciója, koherenciája, rendszerszerűsége* és egységesebbé válhat a *fogalmi rendszere* is².

(*az alapelvek kialakulásának két útja*) A történeti elemzés arra is rávilágít, hogy a jogfejlődés során nem csak úgy juthatunk el általános elvekhez, hogy azok az idők során számos különböző forrásból származó jogi normából, joggyakorlati döntvényekből kikristályosodnak (bár nyilvánvalóan ezt az *induktív* folyamatot kell elfogadnunk az alapelvek keletkezése fő forrásának). Az alapelvek létrejöttének másik módja az, hogy felmerül egyfajta társadalmi, politikai igény, aminek folytán a jogrendszerből fölülről lefelé terjednek el bizonyos általános üzenetek (az elvek *deduktív* kialakítása). Erre a kettősségre utal Bándi is, amikor tömören a következőként fogalmaz: „(...) a jogi alapelvek, amelyek a jogalkotás, a gyakorlat és az elmélet közös gyümölcseiként jelennek meg (...)”³.

Az induktív és deduktív folyamatok többnyire összefonódnak. Lindhout például a szennyező fizet elvével kapcsolatban megállapítja, hogy míg az OECD és más nemzetközi tudományos és politikai műhelyek értékteremtő munkája során az elv a hetvenes években megszületett, a részletes szabályozások tapasztalatai és a joggyakorlati adatok felgyülemelésével a kétezres évekre már egyre inkább egy induktív fogalom alakulásának („*more and more intrinsically being defined*”) lehetünk tanúi⁴. McIntyre szerint pedig az alapelvek nem csak arra jók, hogy

¹ Kramer, 2003, 2. old.

² Fodor, 2005. 38. old.

³ Bándi, 2008, 99. old.

⁴ Lindhout, 2014, 59. old.

felmutassák az évtizedeken át felhalmozódott környezetjogi tapasztalatokat, de arra is, hogy tájékoztassák a jogkereső közösséget arról, hogy a közeljövőben milyen hangsúlyok, központi törekvések várhatók a környezetvédelmi jogalkotásban és az irányadó joggyakorlatban.⁵ Ez a felfogás tulajdonképpen megint csak nem más, mint az induktív és deduktív megközelítés egységbe foglalása.

Mindez természetesen nem könnyű, a felülről származó elvi elképzelések csak lassan mennek át a mindennapi gyakorlatba és a gyakorlati alkalmazások is nehezen állnak össze egységes alapelvvé. Esetünkben, ahogy Kramer megállapítja, a környezetjogi irodalom lényegében 15 éven keresztül nem vett tudomást az alapelvek megjelenéséről, csak a nyolcvanas évek végétől kezdtek el foglalkozni velük és az EK, majd EU környezetvédelmi akcióprogramjaiban is sokáig mindenféle indoklás, magyarázat és a tényleges gyakorlati érvényesülés bármiféle garanciája nélkül szerepelt az alapelvek listája⁶.

(az alapelvek erkölcsi, etikai vonatkozásai) Az alapelvek nem csak a természettudományok és a joggyakorlat legfontosabb felismeréseit vagy bizonyos társadalmi érdekeket és elvárásokat sűrítenek egy-egy fél mondatos szentenciába, de alapvető etikai parancsokat is. Különösképpen ide illenek az egyházak holisztikus világnézetéből eredő, veretes történelmi háttérrel rendelkező általános erkölcsi üzenetek, amelyek a legutóbbi időben – hogy még egyértelműbb legyen a világ számára – kifejezetten a fenntarthatóság, a teremtett világ megmentése érdekében is megfogalmaznak. Ifj. Zlinszky egy átfogó elemzésben kísérté végig a Katolikus Egyház megnyilvánulásait a fenntarthatóság kérdésében és azt találta, hogy azok rendre megelőzték a nemzetközi tudományos és jogi fejlődés egyes meghatározó lépcsőfokait. 1971-ben, éppen a modern nemzetközi környezetvédelmi jog kiindulópontjának tekinthető Stockholmi konferencia előtt egy évvel, VI. Pál pápa *Octogesima advensiens* apostoli levelében azt írja, hogy „a természettel való visszaélés vétke magára az emberre száll vissza”. 1979-ben, jóval a fenntartható fejlődés koncepciójának nemzetközi politikai, jogi megfogalmazása előtt II. János Pál pápa a *Redemptor hominisban* azt írja: „A föld kincseinek kitermelése, mely nem csak ipari célokat szolgál, hanem a katonai erő növelését is, az egyre gyorsuló technikai fejlődés, melyet nem eléggé vezérelnek emberies szempontok, az ember természetes környezetét egyre inkább veszélybe sodorják, s elidegenítik a természetet a saját rendjétől. (...) A Teremtő azonban úgy akarta, hogy az ember közösségben éljen a természettel, mint értelmes és nemes ura, mint őrzője, s nem mint garázda birtokosa, aki mindent kiárusít, s mindenre tekintet nélkül pusztítja a természetet.” A fenntartható fejlődés szociális pilléréhez kapcsolódva pedig, a riói folyamat előtt járva, 1987-ben a *Solicitudo rei socialisban* azt írja: „A földtekén kevesen birtokolnak sokat, sokan pedig szinte semmit. Az egyik a birtoklás miatt, a másik meg a javak hiánya miatt nem képes az igazi emberi életre. A fejlődés tulajdonképpen a béke másik neve – a béke pedig az igazságosság gyümölcse kell, hogy legyen.”

2002-ben, éppen a Johannesburgi világkonferenciát megelőzően II. János Pál pápa és I. Bartolomeiosz konstantinápolyi pátriárka közös nyilatkozatot ad ki a környezeti etikáról. Ebben az ún. Velencei nyilatkozatban azt írják, hogy az ökológiai válság „nem pusztán gazdasági vagy technológiai természetű, hanem elsősorban erkölcsi és lelki”. 2009-ben XVI. Benedek pápa *Caritas in veritate* kezdetű enciklikájában kifejezetten a nemzedékek közötti igazságosság témakörével foglalkozott, amely a világi gondolkodásban az ezt követő 2012-es Rio+20 Konferencián vált az egyik központi témává. Benedek pápa enciklikája szerint

⁵ McIntyre, 2006, 161. old.

⁶ Kramer, 2003, 4. old.

felelősség és kötelezettségek terhelnek minket a jövő nemzedékek érdekében, emiatt a természetet csak mértékletesen vehetjük igénybe⁷.

Végül pedig, 2015 júniusában, a Párizsi Klímaegyezményt és az ENSZ Közgyűlés határozatát a Fenntartható fejlődés 2030-ig tartó programjáról néhány hónappal megelőzően megjelenik Ferenc pápa nagy hatású *Laudato si* – Áldott légy! kezdetű enciklikája. Az enciklika három területre összpontosít, amelyekben nem nehéz felismerni a fenntartható fejlődés három pillérét: a gazdaságnak az emberek szolgálatába állítása, a népek egyesítése az igazságosság és a béke, illetve Földanya, a teremtett világ megvédése. Törekszik a „valódi változásra, rendszer szintű átalakításra”, egyfajta „ökológiai megtérésre”, a „fenntarthatóság és a szolidaritás új kultúrájának” a kialakítására. A *Laudato si* erkölcsi ereje mellett megdöbbentő intenzitású belátásról, az emberiség ökológiai problémáinak mély megértéséről tanúskodik, amikor az emberiség legfontosabb céljairól beszél: „Az emberi életminőség javítása, az ökológia kulturális gyökereinek ápolása, a fenntartható, sokszínű, változatos mezőgazdaság, a kisemberek földhöz, termelőeszközökhöz, piacokhoz juttatása, jog a vízhez, a fosszilis energiahordozók megújulóakra cserélése, egy helyi, kisléptékű, sokszínű gazdaság támogatása, a munka szerepe, rangja, a teljes foglalkoztatottság védelme, az éghajlatváltozás megállítása, élhető települések, gondosan tervezett fenntartható városok építése, a környezetszennyezés megszüntetése, a pazarlás kultúrájának felváltása, a szárazföldi és tengeri biodiverzitás megőrzése, az állandó párbeszéd az őszinte és becsületes tudással, folyamatos kutatás révén szembesülés a valósággal, a nemzetek közti és társadalmon belüli egyenlőtlenség és kirekesztés megszüntetése, a társadalom szerkezetének gyógyítása, jobb kormányzati képességek és gyakorlat megteremtése, az átláthatóság és a társadalmi részvétel biztosítása, egy új, a közjót szolgáló közgazdasági paradigma bevezetése, a globális nagyvállalatok működésének szoros ellenőrzése és elszámoltatása, a békés együttműködés képessége, az egyén és a közösség biztosítása.” Csak egyet tudunk érteni Zlinszkyvel, aki szerint ez a pápai megnyilatkozás lényegében lefedi a fél évvel később megjelenő Fenntartható fejlődés célkitűzéseinek (SDGk) legfontosabb pontjait⁸.

Tóth Gergely, ugyancsak etikai és valláserkölcsi alapon fogalmazza meg egy a jelenleginél fenntarthatóbb gazdaság igényét, keresztény, zsidó és iszlám tudósokat és egyházi méltóságokat idézve. Az ökonómiával szembeállítható bionómia fogalma egy olyan új közgazdaságtani elmélet lehet, amely ezen a szilárd etikai alapon, a természettől tanulva, azt tisztelve építi fel társadalmi és gazdasági célkitűzéseit és alapelveit⁹. Ha hozzátehetjük ehhez a jog szerepét, akkor egy morálisan megfelelően megalapozott, időtálló környezetjoghoz jutunk el, amelyben az alapelvek közvetítenek a gondosan megformált, évszázadok alatt kimunkált erkölcsi tételek és a jogalkotás, illetőleg a joggyakorlat között. Végül a környezetjog módszertani megerősítését is várhatjuk olyan morális alapú, ökumenikus (ókori hitvilág, keresztény, hindu vallások) tanításoktól, amelyek a teremtett világ egészségességére, az ember és a környezete alapvető egységére hívja fel a figyelmet és olyan jogot fogad csak el, amely a természet törvényszerűségeit, rendszerét képes megérteni és leképezni¹⁰. Ezzel közel kerülünk az alapelvek természetjogi, illetőleg *ius cogensként* történő felfogásához, amelyekre korábban utaltunk.

A fenntartható fejlődés világi megközelítései sem nélkülözik a morális szempontokat. A környezetvédelmi alapelveket emiatt érdemes vizsgálni a társadalmi igazságosság oldaláról is,

⁷ Bartus, 2010, 44. old.

⁸ Ifj. Zlinszky, 2016, 329-342. old.

⁹ Tóth, 2013b, 14. old.

¹⁰ Bányai, 2018, 79-81. old.

az együttműködésről olyan helyzetekben, amikor a társadalmaink inkább a klasszikus „közlegelők tragédiája” mintázatot követik. Sajnos, ez általában a környezeti problémák többségéről elmondható, hiszen a környezeti elemek többségében szabad hozzáférésű javakon történő osztozkodás folyik¹¹. A környezeti alapelvek kifejlődése és egy szintén igen fontos jogterület párhuzamos fejlődését elemzi Pedersen, és a maga részéről azt állítja, hogy míg a környezetvédelmi alapelvek többsége eredetileg deduktív (top-down) módon alakult ki, addig a *környezeti igazságosság* (environmental justice) tipikusan alulról szerveződő (bottom-up) mozgalom¹². Ahogy a későbbiekben bemutatjuk majd, több szerző is a kétségeit fejezi ki, hogy a főként csak a környezetvédelemre összpontosító környezetvédelmi alapelvek minden esetben összhangban vannak-e a társadalmi igazságosság követelményeivel, bár mások általános szabályként rögzítik, hogy az összes környezetvédelmi alapelv mintegy közös vonásként, végső soron a társadalmi igazságosságról szól¹³. A fenntartható fejlődés rendszerszerű megközelítésére vár a feladat, hogy ezt a két logikát és társadalmi igényt megfelelően összehangolja.

(az alapelvek kötelező jogi természetét) Bándi neves jogtudósokat idézve megállapítja, hogy az alapelvek jogi kötőereje nem tagadható pusztán azon az alapon, hogy általános és sokszor vitatott a tartalmuk¹⁴. Maga úgy foglal állást a vitában, hogy „a jogi alapelvek, amelyek (...) nagy számban jogszabályban kifejezett rendelkezésként is érvényesülnek, nem vitásan alkalmasak arra, hogy stabil és átlátható módon jogviszonyokat alakítsanak”¹⁵. Tekintettel arra, hogy az EU alapszerződésében szerepelnek és a kötőerejüket a szerződés szövege semmilyen módon nem korlátozza, bíróságoknak kötelességük a megfelelő végrehajtásuk felett őrködni¹⁶. Emellett ténykérdés, hogy a másodlagos európai jogban is nagyon gyakran szerepelnek az elvek, ha pedig kimondottan nincsenek is jelen egy normaszövegben, a joggyakorlat odaérti azokat¹⁷. Azzal viszont már nehéz egyetérteni, hogy akár az egyes irányelvek átültetése konkrét normaszövegekkel fölösleges lehet, ha az általános jogelvek megléte és gyakorlata elegendő garanciát szolgáltatnak az irányelvben meghatározott célkitűzések teljesítéséhez¹⁸.

Sok esetben olyankor hivatkozzák a jogalkalmazók a környezetvédelmi alapelveket, amikor a szabályozás a szokottnál szélesebb körű mérlegelési jogot enged számukra. Ilyenkor az alapelvek biztosítják a jogalkalmazás magasabb szintű *koherenciáját és legitimitását*. Az alapelvek kifejezetten imperatívák abból kiindulva, hogy a jogalkalmazók számára megvilágítják, hogy milyen speciális *társadalmi értékek* és kiegyensúlyozott *érdekek* húzódnak meg az egyes tágran megfogalmazott környezetvédelmi jogi rendelkezések mögött. Az alapelvek jogi kötőereje még akkor is megállapítható, ha elismerjük, hogy a konkrét jogi normáktól alapvetően különböznek annyiban, hogy nem feltétlenül egy irányba mutatnak, sőt több alapelv ütköztetésével egy jogi probléma megoldására látszólag többféle lehetőség is adódhat (bár általában megállapítható, hogy az adott problémára melyik alapelv illik a leginkább)¹⁹.

¹¹ Maguire, 2012, 101-102. old.

¹² Pedersen, 2010, 44. old.

¹³ Maguire, 2012, 112. old.

¹⁴ Bándi, 2013, 1. old.

¹⁵ Bándi, 2008, 99. old.

¹⁶ de Sadeleer, 2015. 234. old.

¹⁷ Bándi, 2008, 96. old.

¹⁸ C-32/05 ügy, Bizottság vs. Luxemburgi Nagyhercegség, (ECR 2006 I-11323), 34. bekezdés

¹⁹ Astrid Epiney, Nicolas De Sadeleer és Wybe Douma, míg ugyanakkor Ludwig Kramer ezzel szemben álló véleményt fogalmazott meg, jöllehet az európai bírósági gyakorlat inkább az előző szerzők álláspontját támogatja (Artegodan ügy, Bizottság vs. Luxemburg Nagyhercege ügy, BSE ügy); Bándi, 2013, 1-4. old.

Az alapelvek jogi kötőerejével kapcsolatosan időről-időre fellángoló vita mögött feltehetően az húzódik, hogy a jogi kötőerőt ellenző irodalmi források attól tartanak, hogy alkalmazásuk bizonytalan, kiszámíthatatlan helyzetet eredményezhet. A nemzetközi klímátárgyalások során például a fejlődő országok attól tartottak, hogy az alapelvek elfogadásával olyan nyílt végű kötelezettségek hárulnak rájuk, amik túlmennek a már megszövegezett konkrét kötelezettségeiken²⁰.

Ismeretes, hogy a jelentős technikai, technológiai tartalmú környezetvédelmi jogszabályokat általában nem elsősorban jogászok fogalmazzák meg, hanem inkább az adott szakterület szakemberei, az esetek jelentős részében valamilyen szakmai lobbiképviselői. Ez esetlegességeket, rövid távú szempontok érvényesülését, illetőleg jelentős társadalmi érdekek figyelmen kívül hagyását eredményezheti. Mindezek miatt álláspontunk szerint éppen a tételes környezetjoggal együtt alkalmazandó, tartós és rendszerszerű társadalmi megrendeléseket tükröző alapelvek hordozzák a jogbiztonság garanciáit. Egyetértünk de Sadeleerrel, aki szerint a környezetvédelmi elvek a hatóságok számára koherensebb eligazítást jelentenek a tételes jognál és ezek révén még meggyőzőbben igazolhatják a döntéseiket. Az alapelvek megszabadítják a döntéshozókat a nyelvtani értelmezés korlátaitól²¹. Kívánatos lenne, ahogyan Csák Csilla javasolja, hogyha az egyes fontos, érdemi környezetvédelmi és környezetjogi közigazgatási határozatok indokolásában a tételes jogszabályok mellett az alapelvek is rendre megjelenének. Ez az alapelvek jobb bekapcsolódását is elősegítené a jogszövedékébe, konkretizálódna, a jogalkalmazás számára egyértelműbbé, kézzel foghatóbbá válnának²². Ténykérdés, hogy az alapelvek legitimálnak bizonyos jogi megközelítéseket és illetigimmé tesznek másokat. A környezeti döntéshozatali eljárások ellentmondásos, egyensúlyozó jogi mérlegelési feladatait az egyre részletesebb és részletesebb jogi normák segítségével sem lehet teljesen megtakarítani, még akkor sem, ha ez a jogalkalmazók és a jogalanyok számára kiszámíthatóbbnak, jobban kezelhetőnek látszik²³.

(az alapelvek általános jellege) A környezetvédelmi alapelvek térhódításával szembeni ellenállás egy másik, hasonló megnyilvánulása az a felfogás, hogy a környezetvédelmi jog fejlettségének, kidolgozottságának egy bizonyos szintjén már nincs szükség alapelvekre, hiszen a vonatkozó jogszabályok egyre egyértelműbben és részletesebben meghatározzák az egyes környezetvédelmi célokat és módszereket. Ebben az érvelésben tehát a *lex specialis derogat legi generali* elvet kívánják felhasználni, azonban ez a jogértelmezési logika csak olyan esetekre vonatkozik, amikor az új speciális szabályok lényegében már összeegyeztethetetlené válnak a korábban meghozott általános szabályokkal, sőt a jogalkotó egyértelmű szándéka az volt az új, részletesebb szabályok megalkotásával, hogy a továbbiakban kizárja az általánosabb szabály érvényesülését²⁴. Esetünkben erről természetesen nincs szó, az alapelvek általánossága nem szemben áll a részletes szabályokkal, hanem támogatja azokat, a jogalkotó akarata pedig nyilvánvalóan az, hogy a jogalkalmazás során is az alapelvekből kell kiindulni, azok hivatottak az adott tárgy körben a jogalkalmazás integritását megőrizni.

A nemzetközi jogban egyes alapelveket a *ius cogens* vagy *ius necessarium* területére tartozónak tartanak, amelyek elsőbbséget élveznek az egyes konkrét szerződési rendelkezésekkel szemben is. Ezek vagy előfeltételét képezik bármely jogi rendszer normális

²⁰ Maguire, 2012, 103. old.

²¹ de Sadeleer, 2004, 232

²² Csák, 2014, 20. old.

²³ Ellis, 2000, 129. old.

²⁴ Mayer, 2015, 4. és 15. old.

működésének (pl. alapvető logikai, értelmezési elvek, szankciók a nyilvánvaló normasértésekre) vagy az államok közösségének fennállásához elengedhetetlenek (pl. a joghatóság vagy a szuverenitás szabályai). Ezek nélkül a fogódzók nélkül a különböző államok békés együttműködése lehetetlenség volna a nemzetközi jogban²⁵. A közismert uruguayi Pulp Mills ügyben például a Nemzetközi Bíróság kifejezetten kimondta, hogy a megelőzés elve a *ius necessarium* része²⁶. A hazai jogtudomány is alkalmazza a *ius cogens* koncepcióját, például, mint a védelem minimálisan szükséges szintje vagy egzisztenciális minimuma egyes környezeti elemek, például az ivóvíz utánpótlásról gondoskodó élővizek tekintetében²⁷. Ebből a nemzetközi vagy akár nemzeti szintű, természeti törvény-szerű közmegegyezésből lehet azután építkezni az alapelveknek megfelelő konkrétabb magartási szabályok, cselekvési tervek irányában.

A környezetvédelem ügyének nagy szüksége van az általános igazságokból való következetes logikával levezetett alapelvekre. A közösen elfogadott elvek a jog részéről „láb az ajtórésben”, ezt követően az összes érdekeltnek el kell fogadnia az alapelvekből logikusan, lényegében kényszerűen folyó konkrét szabályokat is. A nemzetközi jog gyakorlatában, amint láttuk, ez a folyamat általában két lépcsőben megy végbe, az államok először elfogadják a nemzetközi jog általános elveit, így például a területi integritást, a szuverenitást, az erőszak alkalmazásáról való lemondást, majd az ebből következő olyan speciálisabb környezeti elveket, mint az alapvető gondossági köteletség, a megelőzés elve, sőt, még részletesebben az országhatáron átterjedő hatásvizsgálat elve, a belőle következő értesítési és konzultációs kötelezettségekkel²⁸.

(az *alapelvek funkciói a jogalkalmazásban és a jogalkotásban*) Bándi mutat rá, hogy a környezetvédelmi jogterület a mozgó célok, rugalmas területek kezelésére szolgáló jogág, ahol a jogbiztonság, illetőleg a mérlegelési lehetőségek garanciális korlátai a fogalmi pontatlanságok miatt veszélybe kerülhetnek²⁹. Fodor szerint pedig a környezetvédelmi jog területén szükséges lenne az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség és a harmónia fokozottabb érvényesítése³⁰. Nézetünk szerint ezekre a teljesen jogos aggályokra a környezetvédelmi alapelvek részletesebb kidolgozása és következetes alkalmazása választ adhatnak. Az alapelvek *általános igazságot* fejeznek ki, *a társadalom értékítéletét és törekvéseit*, emiatt elméleti alapul szolgálnak az egyes konkrét esetekben. Erre irányulnak a Nemzetközi Jogi Társaság Újdelhi Nyilatkozatához 2012-ben Szófiában kidolgozott jogérvényesítési iránymutatások, amelyek kifejezetten az elvek igazságszolgáltatáson keresztül történő érvényesítését tűzték ki célul, tehát a mindennapi jogalkalmazás felé tettek lépéseket³¹. Az ílymódon részletesebben kidolgozott alapelvek arra való, hogy iránymutatást adjanak a jogszabályokban meghatározott célkitűzések megvalósításához³².

Az alapelvek egyrészt *orientálják a jogalkotást*, láthatjuk, hogy a legtöbb környezetvédelmi jogszabály explicit módon hivatkozik egy vagy több környezetvédelmi alapelvre a preambulumban, egyes rendelkezéseiben vagy legalább a miniszeri indokolásában. Alapvető szerepet játszanak ezek az elvek a joggyakorlat során egyes jogszabályok értelmezésében, részint a *történeti módszerrel* (már amennyiben a jogalkotó nem mulasztotta

²⁵ Mayer, 2015, 17. és 22. old.

²⁶ Az ítélet 113. bekezdésében

²⁷ Fodor, 2013, 332. old.

²⁸ Yotova, 2016, 446. old.

²⁹ Bándi, 2013, 18. old.

³⁰ Fodor, 2005, 34. old.

³¹ Idézi Bándi, 2013, 20. old.

³² Maguire, 2012, 103. old., egyebek között az 1903-as Gentini ügyet idézve

el a megfelelő alapelvekre való hivatkozást), részint a jogalkotó szándékainak egyértelmű meghatározása segítségével (*teleologikus jogértelmezés*). Tekintettel arra, hogy az alapelvek rendszert képeznek, illetőleg az azonos alapelveket tartalmazó környezeti jogszabályok maguk is rendszerré állhatnak össze, az alapelvek a *logikai, kontextuális jogértelmezésben* is jelentős szerepet játszhatnak. Lényeges megemlíteni azonban, hogy a jogbiztonság és kiszámíthatóság szempontjai miatt az értelmezési módszerek között egy bizonyos sorrend állítható, a nyelvtani és a logikai értelmezés, illetőleg a kontextuális jogértelmezés legnyilvánvalóbb (az adott jogszabály szerkezetén belüli összefüggések, az adott jogszabály és az ágazati kódex összefüggései stb.) megoldásai elsőbbséget élveznek, és csak ha ezek alkalmazása nem vezet egyértelmű eredményre, akkor szoktak a jogalkalmazók az összetettebb jogértelmezési módszerekhez folyamodni³³. Ez a maxima látszólag ellentétben áll azzal, amit korábban az általánosabban megfogalmazott alapelvek primátusáról mondtunk. Valójában azonban a teleologikus és összetett kontextuális jogértelmezésnek is mindig ott kell lennie a háttérben a jogalkalmazás során, éppen annak érdekében, hogy a jogalkotói célkitűzésekkel össze nem egyeztethető döntéseket, sőt, egy idő után az ilyen döntéseket lehetővé tevő jogszabályhelyeket is kiszűrjék. Ennek megfelelően tehát a jogszabály konkrét szövegéből kiinduló, kézenfekvőbb jogértelmezési módszerek inkább csak sorrendjüket illetően vannak előbbre, az alapelvekre támaszkodó, bonyolultabb jogértelmezés, amennyiben szükség van rá, feltétlen tartalmi elsőbbséget élvez.

Mindezekkel együttvéve azonban az alapelvek jogi kötőerejének az összevetése a konkrét szabályok jogi kötőerejével való összevetés voltaképpen kis gyakorlati jelentőséggel bír, mivel ritka az olyan helyzet, amikor csak egy alapelv alapján kellene megoldani egy jogi problémát: általában az alapelveket együtt alkalmazzuk a részletes jogszabályokkal, valamilyen *konkrét jogi norma tartalmának pontosítására, kiegészítésére*. Az is lehetséges, hogy éppen a konkrét jogi norma és az alapelv egymás mellett való alkalmazása mutat rá arra, hogy az adott norma nem tölti be megfelelően a társadalmi rendeltetését, az alapelvvel való összhang megteremtése végett a módosítására lesz szükség. A Természetvédelmi Világszövetség (International Union for the Conservation of Nature, IUCN) friss környezetvédelmi *rule of law* gyűjteményének Preambulumában is rögzíti, hogy az alapelvek gazdagon járulnak hozzá a különböző környezeti jogalkotási és jogpolitikai rendszerek progresszív fejlődéséhez, mivel az emberi jogok tiszteletét és a jelenlegi és jövő generációk alapvető szabadságait tükrözik, illetőleg az új és a már meglévő alapelvek ki- és továbbfejlesztése hozzájárul a környezetjog hatékony végrehajtásához és kikényszerítéséhez a kormányzat minden szintjén. Az alapelvek nélkül viszont a környezetjog végrehajtása önkényes, szubjektív és végső soron kikényszeríthetetlen lenne³⁴.

(*az alapelvek jelentősége*) Bándi szerint a fiatal, alig 40 éves múltra visszatekintő környezetjogi szabályozás, ami folyamatos fejlődésben van, ráadásul egyre több életviszonyra kiterjedő, egyre összetettebb szabályozás, csak a megfelelő elvi megalapozással felelhet meg a vele szemben támasztott társadalmi elvárásoknak³⁵. Jan Jans professzor a környezetvédelmi alapelvek jelentőségének értékelése során egészen odáig megy, hogy azok, de elsősorban az ilyen tekintetben kulcsszerepet játszó integráció elve döntő szerepet játszottak abban, hogy az Európai *Gazdasági Közösségből* (kiemelés tőle) olyan egységes politikai entitás lett, amit ma Európai Uniónak nevezhetünk. Egybehangzik ezzel az, hogy a kanadai Environmental Law Centre szerint az alapelvek nélkülözhetetlenek az erős és

³³ Pl. az EUCJ a Regina ügyben és a Bizottság vs. Görögország ügyben fejtett ki hasonló nézeteket

³⁴ IUCN, 2016, 5. és 6. felhívása (recital) és 2. kijelentése („declares that”)

³⁵ Bándi, 2008, 95. old.

hatékony környezetvédelmi jogszabályokhoz, ágazati politikákhoz és egyedi eljárásokhoz³⁶. Scotford a szokásos gyakorlati érveken (bonyolult ügyek értelmezése, joghézagok kitöltése, döntések indokolása stb.) túlmenően az alapelvek jelentőségét abban látja, hogy koherens rendszert és morális legitimitációt kölcsönöznek a környezetjog egészének, egy olyan jogágnak, amelynek bizony a gyors kifejlődés és a még gyorsabb változtatások (reaktív jelleg), továbbá a szükségszerű interdiszciplinaritás miatt meglehetősen szervezetlen a rendszere³⁷.

Talán a legjobban az mutatja a környezetvédelmi alapelvek jelentőségét, hogy a brit kormány, a szakmai és civil szervezetek egyöntetű támogatásával a Brexit utáni angol környezetjog eddigi vívmányainak a megtartását az EU jogi és intézményi háttér támogatásának megszűnése után éppen az alapelvek összefoglalásával és egy az azok gyakorlati megvalósításáról gondoskodó új intézmény felállításával igyekszik biztosítani. Az EU intézményei ugyanis többé-kevésbé folyamatosan monitorozzák a tagállamok előrehaladását a környezetvédelem terén, nyilvánvalóvá teszik az ellentmondásokat a célkitűzések és az eredmények terén és ezzel visszatartják a kormányokat attól, hogy minden esetben a rövid távú politikai ciklusok logikája mentén gondolkodjanak, a kényelmetlen környezeti problémákat pedig a szőnyeg alá söpörjék (pl. hogy betiltsák-e az idősebb gépjárművek használatát vagy költség-e az adófizetők pénzét arra, hogy a kisvállalkozások tisztábban működő eszközöket vásárolhassanak)³⁸.

Érdekes fejlemény, hogy a környezetvédelmi alapelvek a gazdasági szektor, különösen a nagy nemzetközi konszernek számára is fontosakká válnak, hiszen a környezeti kötelezettségek, terhek ugyanolyan figyelmet érdemelnek egy nagyvállalat hatékony működésének biztosítása érdekében, mint a munkabiztonsági vagy a minőségi követelmények – mindhárom területen az elkövetett hibák súlyos anyagi és presztízavesztést eredményezhetnek. Ahhoz viszont, hogy sikeresen alkalmazkodjanak a környezetvédelmi követelményekhez, az szükséges, hogy eligazodjanak azok rendszerében, vezérlő elveiben is³⁹.

(az alapelvek kritikája) Az eddigiekben a környezetvédelmi alapelvek kötőerejével, nélkülözhetetlen funkcióival és társadalmi jelentőségével kapcsolatban elmondottak elismerése mellett is egyes szerzők felvetik, hogy az alapelvek túlságosan homályosan vannak megfogalmazva, nincsenek szabatosan definiálva ahhoz, hogy a tényleges, közvetlen alkalmazás ambíciójával lépessenek fel. Nehezen megkülönböztethetők általános koncepcióktól, mint például a fenntartható fejlődés, és nem alakult ki egy erős konceptuális keret sem még az alkalmazásukhoz. Egészében, a környezetvédelmi alapelvek a nemzetközi vagy a nemzeti szintű jog más területeinek alapelveihez képest viszonylag nehezen érik el a kötelező szokásjogi státust és kevésbé alkalmasak arra, hogy a kormányok megváltoztassák eddigi társadalmi-gazdasági irányvonalait⁴⁰. Ezeket a kritikákat nézetünk szerint komolyan kell venni és még nagyon sokat kell tenni ahhoz, hogy a társadalmak kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődése szempontjából oly jelentős környezetvédelmi alapelvek valóban betölthessék a rendeltetésüket.

³⁶ ELC, 2012, 1. old.

³⁷ Scotford, 2. old.

³⁸ Tilling, 2019, 1. old.

³⁹ Nippon, 2015, 3. old.; hasonló szemléletet képvisel a belga ENHESA projekt is, ahol a világ minden tájáról érkezett szakértők állítanak össze több mint 80 országra nézve profilokat nagyvállalatok számára a releváns környezetvédelmi, közegészségügyi és biztonsági jogi követelményekről.

⁴⁰ Maguire, 2012, 105-106. old.

II.2. Az alapelvek fókusza

Bándi több szakirodalmi forrást idézve két megközelítést állít szembe: „a fenntartható fejlődés sokkal több, mint a környezet”, illetőleg a fenntarthatóságon belül „mindenképpen a környezet kell legyen a középpontban”⁴¹. Egy „teljes” fenntartható fejlődés törvény valóban elvileg legkevesebb az ENSZ Fenntartható Fejlődés Célkitűzéseiben szereplő 17 nagy témacsoportra kellene, hogy kiterjedjen, ezáltal tulajdonképpen szinte az egész jogrendszerre, de az ágazati közigazgatási jogok többségére bizonyosan kiterjedő szabálytömeg lenne. Bartus szerint: „világosan és egyértelműen ki kell mondani tehát, hogy nincs értelme a környezetszennyezés problémáját általában összekapcsolni a jövedelemmegosztás és a szegénység kérdéseivel”⁴². Inkább kezelhetőnek látszik, ha a fenntartható fejlődés környezeti ágára összpontosítunk, azzal, hogy természetesen az integráció elve figyelembe vételével a környezeti alapelveknek fontos üzenete van ezen kívül is, a környezet védelme szempontjából releváns összes jogterület számára. Ez a megközelítés egybevág az Európai Unió és környezetvédelmi jogi szakma álláspontjával is⁴³.

Az alapelvek fókuszára vonatkozó tisztázandó kérdés más oldalról az is, hogy azok csak az állami, közigazgatási szervekre vonatkoznak-e vagy az összes olyan jogalanyra, aki a környezetet használja vagy veszélyezteti. A válasz nyilvánvalóan az utóbbi, bár úgy látjuk, hogy az alapelvek elsődleges alkalmazói jelenleg mégis csak a hatóságok és a bíróságok, a jogalanyokra ez legfeljebb akkor terjed ki, amikor valamilyen környezetjogi eljárás folyik velük szemben.

Ugyancsak az alapelvek fókuszának, a megközelítés szintjének a kérdése az, hogy mennyiben használhatók fel a globális és regionális, alapvetően szuverén államok közötti szerződésekben megfogalmazott környezetvédelmi alapelvek az állami főhatalmon alapuló nemzeti szintű szabályozásban. Scotford sommásan megállapítja, hogy a környezetvédelmi alapelvek a nemzetközi és a nemzeti szintű környezetjogok univerzális nyelve lehetnek⁴⁴. Ez egy nagyon érdekes perspektíva, azonban a magunk részéről úgy látjuk, hogy nem igaz az összes alapelvre nézve. Egyes esetekben az alapelvek valóban mintegy általános érvénnyel bírnak (pl. az elővigyázatosság elve) vagy a nemzetközi szinten kifejezetten a nemzeti szintre tekintettel fogalmazták meg őket (pl. a közösségi részvétel elve), más esetekben viszont az egyes nemzetközi szintű alapelvek nem vagy csak jelentős átalakításokkal alkalmazhatók a nemzeti jogrendszerekben (pl. a közös, de differenciált felelősség elve).

II.3. Az alapelvek listája

A nemzetközi jog gyakorlatában és a jogirodalomban százas nagyságrendben jelentek meg környezetvédelmi alapelvek⁴⁵, és még ha figyelembe vesszük azt, hogy közöttük számos átfedés, a rokonértelmű kifejezések alatt tartalmi ismétlődés áll fenn, akkor is több tucatnyi alapelvről beszélhetünk. Kérdés, hogy ezek közül melyek tekinthetők kötelezőnek, illetőleg rajtuk kívül esetleg melyeket lehet/kell beemlíteni egy fenntartható fejlődés törvénybe avégett, hogy az alapelvek rendszere teljes és hatékony legyen. Az is nyilvánvaló azonban, hogy az alapelvek egyfajta inflációja az egész rendszer hatékonyságát alááshatná.

⁴¹ Bándi, 2013c, 20-21. old.

⁴² Bartus, 2008, idézi Bándi, 2013c., 26. old.

⁴³ Decleris, Michael: The Law of Sustainable Development, Report to the Commission; Bosselmann, Klaus: The Principle of Sustainability; illetve Durán, Barcia Marin és Morgera, Elisa: Environmental Integration in the EU's External Relations; idézi Bándi, 2013, 19-20. és 22. old.; Bándi, 2016, 23. old.

⁴⁴ Scotford, 2017, 4. old.

⁴⁵ Fodor, 2006, 54. old.

A fenntartható fejlődés törvény az SDG-eket nyilvánvalóan kiindulópontnak tekinti majd, ezért az abban szereplő alapelveket, legelsősorban a *fenntartható fejlődés elvét* természetesen be kell építeni, függetlenül attól, hogy egyébként a fenntartható fejlődés elve mostanra milyen nemzetközi jogi státuszt ért el. A fenntartható fejlődés elvével szorosan összefüggő alapelvek, elsősorban az integráció elve természetesen oszttják a fenntartható fejlődés elvének a sorsát. Rajtuk kívül mindenképpen szerepelni kell az alapelvek listájában a nemzetközi jogban már általános szokásjogi elismerést nyert elveknek (pl. a fenntartható fejlődés elve és az elővigyázatosság elve) és az EU jogában kodifikált alapelveknek:

- a fenntartható fejlődés elve,
- az integráció elve
- elővigyázatosság,
- megelőzés és a szennyezés helyrehozatala a forrásánál,
- a szennyező fizet elve,
- a közösségi részvétel elve.

Még az EU jogban, illetőleg az alapszerződésben kodifikált alapelvek köre sem teljesen egyértelmű, sokan ide sorolják a védelem magas szintjét (mások ezt csak a környezetjogi szabályozás célkitűzésének tekintik), a védelmi záradékot (safeguard clause), illetve a legkisebb szigor klauzuláját (minimum stringency clause) is. Emellett egyes általános közösségi elvek szintén különös jelentőséget nyerhetnek a környezetvédelmi jog területén is, így az arányosság elve, a közvetlen jogi hatály és a szubsidiaritás elve⁴⁶.

A jogirodalomban ezen kívül a következő további elveket vetik fel komolyabb realitással:

- a rendszerszerű megközelítés szükségessége különböző megfogalmazásokban (pl. a kumulatív hatások elve)⁴⁷,
- a tudományos megalapozottság elve⁴⁸,
- generációk közötti igazságosság elve⁴⁹,
- a visszalépés tilalma⁵⁰.

Ezek közül a *rendszerszerű megközelítést* az összes alapelv tartalmazza, különösen átfed a rendszerszerű megközelítés követelménye a fenntartható fejlődés elvével és az integráció elvével. A *tudományos megalapozottság* elvével kapcsolatban lényegében ugyanezt mondhatjuk, azzal, hogy az elővigyázatosság elvében különösen hangsúlyosan jelenik meg. A *generációk közötti igazságosság* a fenntartható fejlődés elvével együtt tárgyalható, hiszen a fenntartható fejlődés kiinduló definíciójának a központi elemét képezi. A *visszalépés tilalma* tartalmilag a megelőzés elvével függ össze, a magyar alkotmánybírói gyakorlatban nagyon komoly háttérrel rendelkezik, valószínűleg jól illeszkedik a magyar tételes jogba is.

Megjegyezzük, hogy a jogirodalomban sem feltétlenül jellemző az alapelvek hosszú, kazuisztikus listája, éppen a jelentős átfedésekre és kölcsönös összefüggésekre tekintettel például oktatási célokra kifejezetten elegendőnek tartják az alapelvek rendszerének megfelelő érzékeltetésére csupán néhány, leginkább jellemző elv felsorolása. A legújabb hazai átfogó fenntartható fejlődés tankönyvben például mindössze négy alapelvet említenek a szerzők: az

⁴⁶ Bándi, 2008, 99. old.

⁴⁷ ELC, 2012, 1. old.

⁴⁸ ELC, 2012, 1. old.

⁴⁹ ELC, 2012, 1. old.

⁵⁰ Szilágyi JE, 2018, 78. old.

integráció elvét, az elővigyázatosság elvét, a szennyező fizet elvét és a közösségi részvétel elvét⁵¹.

II.4. Az EU jogában kodifikált környezetvédelmi alapelvek

Az EUMSZ 191 (2) cikke a következő alapelveket határozza meg *expressis verbis* az Unió összes környezeti ágazati politikája számára, a következő sorrendben:

- elővigyázatosság elve,
- megelőzés elve,
- a környezeti károk helyrehozatala a forrásuknál,
- a szennyező fizet elve.

Ebbe a csoportba sorolhatjuk még az EUMSZ 11. §-ában szereplő integráció elvét, valamint a Szerződésben szétszórva jelen levő közösségi részvétel elvét (15. cikk, 67(4) cikk és 81(2) cikk egyebek közt). Az integráció elvét a 192(1) cikk a-c) pontjai részletezik, amennyiben felsorolják a pénzügyi jellegű döntéseket, a településrendezési és tervezési, a vízgazdálkodási (a vizek mennyiségi kezelésével foglalkozó), a földhasználati és az energia szektor eljárásait, amelyekben a 191(2) cikk célkitűzéseit különösen érvényesíteni kell. Az EU egyik hivatalos kiadmánya ehhez hozzáteszi még általában az ipar, a közlekedés, az építésügy és a mezőgazdaság nagy szektorait is⁵².

A kifejezetten környezetvédelmi alapelvekként szabályozott jogszabályhelyeken kívül a Szerződés XX., környezetvédelmi fejezete számos további olyan általános célkitűzést, követelményt tartalmaz, amelyet más jogforrások vagy a szakirodalom egyes helyeken szintén a környezetjog alapelveiként fogalmaz meg:

- a természeti erőforrások bölcs, racionális felhasználása (191(1) cikk),
- a környezetvédelem, különösen a klímaváltozás elleni harc nemzetközi szintű erőfeszítéseivel való hozzájárulás (191(1) és (4) cikk),
- a környezetvédelmi döntések tudományos megalapozottsága (191(3) cikk),
- az egyes régiók, területek közötti környezeti, társadalmi és gazdasági különbségek figyelembevétele (191(2) és (3) cikk),
- a környezetvédelmi döntések költséghatékonysága (191(3) cikk),
- a tervszerűség (192(3) cikk),
- a környezetvédelmi intézkedések arányossága (192(5) cikk)⁵³,
- a védelem magas szintje, figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre (114(3) cikk).

Végül az EUMSZ Általános rendelkezései (II. cím) között az integráció elvén kívül is számos olyan alapelv van, amely meghaladja a pusztán környezetvédelmi elvek hatókörét, de a környezetvédelmi intézkedések kidolgozása és végrehajtása során is nagy jelentőséggel bírhatnak:

- a konzisztencia elve (7. cikk),
- az egyenlőtlenségek és hátrányos megkülönböztetés különböző formáinak a felszámolása (8., 9. és 10. cikk),

⁵¹ Baranyai, 2018, 195. old.

⁵² Tények az EU-ról (Fact Sheets on EU), 2. old., az EU Útiterve az alacsony karbon kibocsátású gazdaság felé 2050-ig c. dokumentum (Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy by 2050) alapján

⁵³ Az arányosság elvével foglalkozott az emblemikus Dán palack ügy is (C-302/86, Bizottság vs. Dán Királyság (ECR 1988 04607), 21. bekezdés

- fogyasztóvédelem és állatvédelem, amelyek a környezetvédelem integrációjának az elvéhez hasonlóan (de más megfogalmazásban, az integráció kifejezést kiváltva) át kell, hogy hassák az Unió összes releváns közpolitikai területét (12. és 13. cikk).

II.5. Környezetvédelmi alapelvek más nemzetközi forrásokban

A *Riói Nyilatkozat*⁵⁴ kiindulópontja a környezetvédelmi alapelvek rendszerének és egyedi megfogalmazásának egyaránt:

- a más államoknak okozott kár tilalma (2. elv, 14. elv),
- a generációk közötti igazságosság elve (3. elv),
- a fenntartható fejlődés elve (4. elv, 5. elv, 8. elv, 20. elv, 21. elv, 22. elv),
- a közös, de megkülönböztetett felelősség elve (CBDR) (7. elv),
- a tudományos eredmények felhasználásának elve (9. elv),
- a közösségi részvétel elve (10. elv),
- a hatékony és differenciált szabályozás elve (11. elv),
- a nemzetközi együttműködés elvei (12. elv, 18. elv, 19. elv),
- a szennyező fizet elve (13. elv, 16. elv),
- az elővigyázatosság elve (15. elv),
- a környezeti hatásvizsgálat elve (17. elv).

Az *IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law* c., 2016-ban elfogadott dokumentuma a II. részben 13 alapelvet sorol fel⁵⁵:

1. alapelv: a természet védelmének kötelezettsége (függetlenül az emberek számára neki tulajdonított értéknek, ez az elv korlátokat állít a természet használata és kiaknázása elé),
2. alapelv: a természethez való jog és a természet joga (mindenkinek joga van az ökoszisztémák megőrzésére, védelmére és helyreállítására, de a természetnek is magától értetődő joga van létezni és fejlődni),
3. alapelv: a környezethez való jog (minden embernek, a jelenben vagy a jövőben joga van a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez),
4. alapelv: ökológiai fenntarthatóság és alkalmazkodás (az ökoszisztémák integritását jogi és egyéb eszközökkel védeni kell és el kell mélyíteni a túlélési képességüket, minden vonatkozó tervben, jogalkotási és egyedi aktusban elsődleges kell, hogy legyen az egészséges bioszféra fenntartásának szempontja),
5. alapelv: *in dubio pro natura* (hatósági, bírósági és más döntéshozatali eljárásban felmerülő kétséges esetekben azokat a megoldásokat kell előnyben részesíteni, amelyek a környezet védelmét és megőrzését jobban biztosítják vagy kevésbé károsak. Nem szabad az intézkedéseket meghozni azokban az esetekben, amikor a lehetséges káros környezeti hatások aránytalanul nagyok az elérhető hasznokhoz képest.),
6. alapelv: a tulajdon ökológiai funkciója (bármilyen természetes vagy jogi személy, amely föld, víz vagy más természeti erőforrások tulajdonában, birtokában van vagy ellenőrzést gyakorol felettük, köteles fenntartani az ökológiai funkciókat, amelyek az adott erőforráshoz kapcsolódnak, és tartózkodnia kell minden olyan cselekedettől, amely a természeti erőforrásokat károsítaná. A tulajdon vagy más ellenőrzési jog átruházása nem befolyásolja ezt a jogi kötelezettséget.),
7. alapelv: generáción belüli igazságosság (a természet javait, ideértve az ökológiai szolgáltatásokhoz való hozzájutást, méltányos és igazságos módon kell elosztani,

⁵⁴ Ld. 3. melléklet (Tomaj Zsófia: Az Egyesült Nemzetek fenntartható fejlődési tárgyú politikai dokumentumaiból fakadó alapelvek és nemzeti szintű kötelezettségek)

⁵⁵ IUCN, 2016, II. fejezet

csakúgy, mint az ezzel kapcsolatos terheket és erőfeszítéseket. A természeti erőforrásokat ökológiailag fenntartható módon kell kezelni.),

8. alapelv: generációk közötti igazságosság (a jelen generációnak biztosítani kell vagy helyre kell állítani a környezet egészségét sokféleségét, ökológiai funkcióit és szépségét annak érdekében, hogy igazságosan részesedhessenek belőlük az egymást követő generációk),
9. alapelv: a nemek közötti egyenjogúság (az integráció további kiterjesztésével),
10. alapelv: a kisebbségek és sérülékeny csoportok részvétele (a többségi társadalom részéről aktív részvételre képesítési programokat vár el ez az elv),
11. alapelv: az őslakosok és törzsi népek védelme és tudásuk felhasználása,
12. alapelv: a visszalépés tilalma (nem megengedhető a környezet jogi védelme szintjének és a környezeti igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés meglévő szintjének nettó csökkenése),
13. alapelv: az előrelépés kötelezettsége (a környezetvédelmi jogokat és ágazati politikákat folyamatosan felül kell vizsgálni avégett, hogy az újabb és újabb tudományos eredményekhez igazodhassanak, a környezet védelmét egyre magasabb szinten elláthassák).

Más elnevezésekkel ugyan, de a már ismert környezetjogi alapelvek az IUCN szándékoltan új megfogalmazásában is megjelennek, így a fenntartható fejlődés elve (3. alapelv, azzal, hogy a 7. alapelv második fordulója egy szűkebb, szigorúbb elvet vezet be ökológiai fenntarthatóság néven), az integráció elve (4. alapelv, az integráció alapelvét azzal továbbfejlesztve, hogy a természeti környezetnek elsőbbséget kell biztosítani a társadalmi-gazdasági tényezők felett), az elővigyázatosság elve (5. alapelv), a szennyező fizet elve (6. alapelv, egy pozitív megfogalmazásában sokkal erősebb, nagyobb hatókörű megfogalmazásban, elrugaszkodva az elv eredeti közgazdasági gyökereitől).

A Nemzetközi Jogi Társaság (International Law Association, ILA) 2002-ben kiadott Újdelhi Nyilatkozata a következő elveket tartalmazta:

- az államok kötelezettsége a természeti erőforrások fenntartható használatára,
- a méltányosság elve (generációk között és generációkon belül),
- a közös, de megkülönböztetett felelősség elve nem csak államok között, hanem nemzeti szinten is, a nem kormányzati szervekre és a gazdálkodó szervezetekre is,
- az elővigyázatosság elve az emberi egészség, a természeti erőforrások és az ökoszisztéma vonatkozásában,
- a társadalmi részvétel elve és az ezzel kapcsolatos emberi jogok,
- a jó kormányzás elve,
- az integráció és a más társadalmi, gazdasági célokkal való összefüggések elve, különös tekintettel az emberi jogokra.

A brit Környezetvédelem (Elvek és Intézmények) c. törvénytervezet azt a megoldást választotta, hogy egy viszonylag kisebb körben szabályozta az alapelveket, azonban jelezte, hogy ez a lista nem kimerítő jellegű. Fontos kiegészítés, hogy a törvény elfogadása után a kormánynak *részletes útmutatást* kell kidolgoznia az egyes alapelvek végrehajtásáról. Láthatjuk, hogy az alapelvek listája azért nem teljesen lakonikus még így sem, a brit tervezetben:

- az elővigyázatosság elve,
- a környezeti károk elhárítására irányuló megelőzés elve,
- a környezeti károk helyrehozatala a forrásuknál,
- a szennyező fizet elve,

- a fenntartható fejlődés elve,
- a környezeti követelmények integrálása a különböző ágazati politikák és tevékenységek megtervezése és végrehajtása során,
- a közösségi részvétel három alapelve⁵⁶.

Érdemes megvizsgálni az alapelvek listáját a gazdálkodói oldal nézőpontjából is. A Nippon Koei Konzernnek több mint húsz éve van egy környezetvédelmi alapelv listája, amit időről időre megújít:

- a környezetvédelem rendszerének alapvető megértése,
- a környezetvédelmi jogokkal és hatósági intézkedésekkel való összhang,
- a működési terület közelében meglévő természeti és társadalmi környezet aktuális státusának a figyelembe vétele,
- proaktív környezeti hatásvizsgálat elvégzése,
- a környezetvédelem területei diverzitásának a figyelembevételé,
- a technikai fejlesztéseknél a környezetvédelem figyelembevételé, mint a fejlesztések értékét megnövelő tényező
- a környezetvédelmi intézkedések költséghatékonysága,
- a váratlan környezetvédelmi szituációkra való felkészülés,
- a környezetre vonatkozó információ felhalmozása, megosztása és terjesztése,
- a környezeti szempontok figyelembevételé a menedzsment rendszerek értékelésében.

Megfigyelhetjük, hogy hogyan jelennek meg az ismert környezetvédelmi elvek a gazdálkodó szervezet oldalán: a fenntartható fejlődés elve (1-3. és 5.), a hatásvizsgálat elve (4.), a szennyező fizet elve (6. inverz felfogásban: „a nem szennyező nem fizet” elvként) a költséghatékonyság elve (7.), az elővigyázatosság elve (8.), a közösségi részvétel elve (9., ismét csak a „másik oldalról”, mint lehetséges információforrás), illetőleg hogyan gondoskodik a cég az alapelvek betartásáról a saját szervezeti, elszámoltatási rendszerén keresztül (10.).

II.6. További környezetvédelmi alapelvek a szakirodalomban

Anélkül, hogy a nemzetközi jogforrások által már lefedett valamennyi környezetvédelmi alapelvet megismételnénk, megemlítünk néhány olyan alapelvet, amelyet a környezetjogi szakirodalom egyik-másik jelesebb képviselője elemez vagy éppen javasol:

- generáción belüli igazságosság elve
- a helyettesítés elve,
- a közelség és az önellátás elve⁵⁷,
- a visszalépés tilalmának elve (non-regression principle)⁵⁸,
- az alkalmazkodás (resilience) elve⁵⁹,
- az ökológiai arányosság elve⁶⁰,
- az ökoszisztéma szemlélet elve⁶¹,
- az állam kötelezettsége a természeti erőforrások fenntartható kezelésére,
- az emberiség közös örökségének elve,
- a jó kormányzás elve⁶²,

⁵⁶ Tilling, 2019, 2-3. old.

⁵⁷ Mindhárom: Scotfield, 2017, 7. old.

⁵⁸ Michel Prieur (idézi Scotfield, 7. old.)

⁵⁹ Nicholas Robinson (idézi Scotfield, 7. old.)

⁶⁰ Gerd Winter (idézi Scotfield, 7. old.)

⁶¹ McIntyre, 2006, 173. old.

- az együttműködés elve,
- a szubszidiaritás elve⁶³.

III. Az egyes környezetvédelmi alapelvek

III.1. A fenntartható fejlődés elve

(*a fenntartható fejlődés, mint különálló alapelv*) Kérdéses először is, hogy a fenntartható fejlődés koncepciója mennyiben tekinthető önálló jogi alapelvnek. A nemzetközi jogban rendkívül elterjedt a fenntarthatóság fogalma, Bándi nemzetközi forrásokra hivatkozva állítja, hogy több mint 300 kötelező érvényű nemzetközi szerződésben szerepel a kifejezés, amelyek közül 30 egyetemes részvételű. Nem tartja ugyanakkor egyértelműnek, hogy ezek az említések csak egyfajta távoli politikai szándékot tükröznek vagy már kialakult tartalommal bír, konkrét kötelezettségeket⁶⁴. Véleménye szerint ugyanis különbséget kell tenni a fenntartható fejlődés eszméje és annak jogi leképeződése között, mely utóbbival már együtt jár a jogérvényesítés lehetősége is, illetőleg rendelkezésre áll a végrehajtás feltételrendszere⁶⁵. Tény, hogy nem csak a fenntartható fejlődés elve, hanem a mögötte álló koncepció is rendkívül széleskörű, ahogy Bartus fogalmaz, „a fenntartható fejlődés politikáját értelmezési, operacionalizálási és indikálási diverzitás jellemzi”⁶⁶.

Kérdéses, másodsor, hogy a fenntartható fejlődés elve azonos általánossági szinten van-e a többi alapelvvel vagy inkább az összes alapelv gyűjtőfogalma⁶⁷. A fenntartható fejlődés elve egy ilyen megközelítésben például azt jelenti, hogy a természetes rendszerekbe való beavatkozás kapcsán elővigyázatossági szempontokat kell kialakítani, a politika és management számára részvételi modelleket kell kialakítani, illetőleg a védelem összehangoltan magas szintjét kell biztosítani, elsősorban az integráció elve segítségével⁶⁸.

Elismerve, hogy az egyes környezetvédelmi alapelvek meglehetősen különböznek a hatókörüket illetően, álláspontunk szerint a fenntartható fejlődés fogalma köré mára elegendő, konkrét, a többi alapelvtől markánsan megkülönböztethető tartalom gyűlt össze, ami indokoltá teszi önálló alapelvként való megtartását is. A két megoldás természetesen együttesen is elfogadható. Erre a köztes helyzetre utal McIntyre is, aki a fenntartható fejlődést ugyan alapelvnek nevezte, mégis rámutatott ernyőszerű jellegére, mivel álláspontja szerint magában foglalja a *hatásvizsgálat*, a *közösségi részvétel*, az *elővigyázatosság*, a *nemzedékek közötti és a nemzedékeken belüli igazságosság*, valamint az *ökoszisztéma megközelítés* elvét is⁶⁹. Az általánosabb szint tehát természetesen nem zárja ki, hogy egy az alapelveket is tartalmazó jogszabály szintén a fenntartható fejlődés címet viselje, hiszen valóban az egyik legemblematikusabb, a küszöbön álló jelentős ökológiai, társadalmi-gazdasági változásokat legjobban reprezentáló alapelvről van szó. Ezzel összhangban Bándi osztályozása szerint⁷⁰ a fenntartható fejlődést egyértelműen a tágabb környezetpolitika elvei közé sorolhatjuk,

⁶² Mindhárom: Cordonier Segger, Marie-Claire és Khaflan, Ahfaq: Sustainable Development Law – Principles, Practices and prospects; idézi Bándi, 2013, 23. old.

⁶³ Mindkettő: Bándi, 2013, 28. old.

⁶⁴ Bándi, 2013c, 13. old.

⁶⁵ uo. 16. old.

⁶⁶ Bartus, 2013, 842. old.

⁶⁷ Ezen az állásponton van De Sadeleer, idézi Scotford, 2017, 6. old.

⁶⁸ Connor, Robin and Dovers, illetőleg Jan Jans cikkeit idézve, Bándi, 2013c, 21. old.

⁶⁹ McIntyre, 2006, 173. old.

⁷⁰ Bándi, 2008, 95. old.

amelyek az egész környezetvédelem legáltalánosabb kereteit szabják meg és az egyes konkrét esetekre ritkábban kapunk megoldást a segítségével.

McIntyre a fenntartható fejlődés erős doktrínájához került közel, amikor felvetette, hogy a három ágazat közül a környezetvédelminek bizonyos prioritást, ha mást nem, növekvő jelentőséget kell tulajdonítanunk, minthogy életfontosságú emberi igényekről van szó bennük⁷¹. A fenntartható fejlődés környezetvédelmi ága esetében figyelemmel kell lennünk arra, hogy nem csak az egyes környezeti elemek elszennyezése, a környezet működési mechanizmusainak, egyensúlyának a felbomlása, hanem a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások is problémát jelentenek⁷².

A fenntartható fejlődés elve maga is történetileg két szálon fut, amelyek egyébként megfeleltethetők két másik prominens alapelvvel: egyrészt a *generációk közötti igazságosság elve*, ami szerint az a fenntartható fejlődés, amely elegendő erőforrást és választási lehetőséget biztosít az utánunk jövő generációknak, másrészt a környezetügy inherens rendszer jellege, az, hogy a civilizációnk létét fenyegető környezeti problémák kezelésére csak a gazdasági és szociális problémákkal egységben lehet esélyünk⁷³. A fenntartható fejlődés utóbbi megfogalmazása az *integráció elvével* is szoros összefüggést mutat. Olyannyira, hogy például az International Law Association az integráció elvét lényegében azonosítja a fenntartható fejlődés három ágazatával, azzal a kiegészítéssel, hogy az emberi jogok témakörét is idetartozónak javasolja⁷⁴.

Az egyes fogalmi ágak tovább is bonthatók, például az igények és korlátok logika mentén⁷⁵. Eszerint korlátoznunk kell az igényeinket, hogy a jövő generációk, de a jelen generációk szegényei is kielégíthessék a szükségleteiket. Ez a koncepció mintegy hidat képez a fenntartható fejlődés két fogalomrendszere között, minthogy a generációk közötti igazságosság mellé helyezi a generációkon belüli igazságosság (equity) témakörét, ami által a környezeti és a társadalmi problémák együttes kezelését javasolja egy alapvetően gazdasági jellegű keretben.

A fenntartható fejlődés elvével szintén sok párhuzamosságot mutat a *környezeti igazságosság* koncepciójának sok tétele: a környezeti károk és előnyök igazságos elosztása, a gazdasági és etnikai kisebbségek védelme a lakókörnyezetük leromlásával szemben, sőt a non-humán szféra méltányos és elővigyázatos kezelésének igénye⁷⁶. Hasonlóképpen, a rendszerszemlélet térhódítását mutatja olyan alapelv felbukkanása, mint az *ökoszisztéma megközelítés elve*⁷⁷, amit szintén a fenntartható fejlődés elve egyik alkotó elemének tekinthetünk.

A *nemzedékek közötti igazságosság elve* egyes jogrendszerekben önálló alapelv⁷⁸, illetőleg a nemzetközi jogi szakirodalomban is van rá példa, hogy annak javasolják⁷⁹. A magunk részéről megfelelően kezelhetőnek látjuk a fenntartható fejlődés elvén belül, mivel így lehet a legjobban visszaadni ennek az átfogó alapelvnek a teljességét. Ugyanakkor a nemzedékek közötti igazságosság elve továbbfejlesztésre, részletezésre szorul, a körülötte meglévő

⁷¹ McIntyre, 2006, 191. old.

⁷² Lindhout, 2014, 46. old.

⁷³ Bándi, 2013, 15. old.

⁷⁴ International Law Association (ILA) 2002-ben 7/2012. számon elfogadott nyilatkozata

⁷⁵ ELC, 2012, 2. old.

⁷⁶ Pedersen, 2010, 28. old.

⁷⁷ McIntyre, 2006, 159. old.

⁷⁸ ELC, 2012, 9. old.

⁷⁹ Maguire, 2012, 106. old.

bizonytalanságokat csökkenteni kell az utódainkért érzett társadalmi felelősség folyamatos napirenden tartásával. Nem szembesülnek a döntéshozók jelenleg megfelelően a közvetlen leszármazottainkra néhány évtizeden belül várható, egyre súlyosodó ökológiai katasztrófákkal, illetőleg a nem megújuló erőforrások elapadásával. Megoldásra váró kérdés egyebek között az egyes, a miénket követő nemzedékekkel kapcsolatos eltérő mértékű felelősségünk⁸⁰. Ezzel együtt, számos nemzetközi jogi dokumentumban és nagyon sok nemzeti alkotmányban rögzítették a jövő nemzedékek jogait/érdekeit többé-kevésbé átfogó, alapelvi szinten.

Megszülettek már azok a munkák is, amelyek még részletesebb, bár még mindig alapelvi általánosságú kötelezettségeket vezetnek le a generációk közötti igazságosság elvéből. Edith Brown Weiss, Redgwell és mások a következő alapelvi összetevőket javasolják:

- a természeti erőforrásokkal való felelős gazdálkodás, az utánunk következő nemzedékeknek méltányos hányaduk meghagyása, a megfelelő választási lehetőségek biztosítása;
- a környezeti katasztrófák rendszerének elkerülése, a károk minimalizálása;
- a mégis bekövetkező károk megfelelő kompenzálása (utóbbi a fenntartható fejlődés ún. gyenge koncepciója mentén).⁸¹

III.2. Az integráció elve

(a fenntartható fejlődés és az integráció elveinek az összefüggése) Az EU Alapjogi Kartájának Környezetvédelem cím alatt szereplő egyetlen bekezdése szerint “A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az Unió politikájába és megvalósulását a fenntartható fejlődés elvével összhangban kell biztosítani.” (37. cikk)

Az angol nyelvű szövegből⁸² egyértelműbben látszik, hogy itt valójában nem egy, hanem két elvet fogalmaztak meg, azaz a fenntartható fejlődés mellett az integráció elve is szerepel (a tartalmi körülírás mellett az „*integrated*” szó miatt, ami helyett más kifejezést választott volna a jogalkotó, ha nem erre kívánt volna utalni). A két alapelv valójában egy töről fakad⁸³, a posztindusztriális társadalmakra jellemző rendszerszemléletből, esetünkben pedig konkrétan abból a felismerésből, hogy a környezetvédelmi célkitűzések nem valósíthatók meg a társadalmi élet alapvető szegmenseinek az összehangolt működése, illetőleg az állami irányítás, a közigazgatás egyes ágazatainak szoros együttműködése nélkül. Ezzel el is érkeztünk egy jelentős módszertani kérdéshez, a környezeti hatásvizsgálathoz (amely annyira jelentős eleme az integráció elvének, hogy egyes források önálló alapelvnek javasolják). A hatásvizsgálati eljárás egyik legfontosabb célja éppen az, hogy egyensúlyt teremtsen a környezeti, gazdasági és szociális szempontok között⁸⁴.

Az integráció elvében megvalósuló rendszerszemléletet tükrözi egy kevésbé ismert alapelv, a *kumuláció elve*, amely a jogalkotóktól, továbbá a hatóságoktól és a bíróságoktól azt várja el,

⁸⁰ Abból következően, hogy a távolabbi generációkkal szemben a felelősségünket már megoszthatjuk a köztes generációkkal. Természetesen ez nem egyszerű matematikai csökkentés (egyfajta diszkontálás) lehet, hiszen, mint a jelenleg történő káros hatások kiinduló pontja, az elmulasztott lehetőségek felelőse, a jelenlegi generációt halmozott felelősség terhelheti.

⁸¹ Maguire, 2012, 106. old.

⁸² Article 37 Environmental protection: “A high level of environmental protection and the improvement of the quality of the environment must be integrated into the policies of the Union and ensured in accordance with the principle of sustainable development.”

⁸³ Horváth, 2013, 32. old.

⁸⁴ Az Albertai Fellebbviteli Bíróság egyik ügyében, idézi ELC, 2012, 2-3. old.

hogyan vegyék figyelembe az emberi tevékenységek és más természeti történések együttes hatásait is⁸⁵. Más megközelítésben az elv a környezeti hatások mellett a közegészségügyi és a társadalmi-gazdasági hatások figyelembe vételét írja elő, így pedig végképp a fenntartható fejlődés elve egy alternatív megfogalmazásának látszik⁸⁶. Annyiban fontos lehet a kumuláció elve számunkra is, hogy szoros összefüggést teremt az integráció elve és a környezeti hatásvizsgálat és a közösségi részvétel elvei között, hiszen ahhoz, hogy az összes lényeges hatást és szakmai szempontot megfelelően figyelembe vehesse egy döntés során a környezeti hatóságnak komplex vizsgálatot kell lefolytatnia és konzultálnia kell az összes releváns személlyel, szervezettel, közigazgatási szervvel⁸⁷. Végül pedig a kumuláció elvének egy időbeli vonatkozása is van, ami megfogalmazza azt az igényt, hogy egy tevékenység időben összeadódó hatásait is értékeljük a környezetvédelmi ügyekben⁸⁸. A kumuláció elvét egészében véve, valamennyi oldalát tekintve, a rendszerszerű megközelítés egy viszonylag teljes megfogalmazásának látjuk.

(mire terjed ki az integráció elve?) Az integráció alapelvében említett környezetvédelmi követelmények alatt első sorban az EUMSZ 191. cikkében meghatározott környezeti politikai célokat, alapelveket, valamint az ezek nyomán kidolgozott környezetvédelmi jogi követelményeket kell érteni⁸⁹. Ami az érintett ágazatokot illeti, történetileg az első három európai környezetvédelmi akcióprogram lényegében taxatív listát adtak az integráció elvéhez: kereskedelmi, környezetvédelmi, verseny, szociális, szállítási, fejlesztési, energia és regionális közigazgatási témakörökben kellett az alapvető környezetvédelmi szempontokat figyelembe venni⁹⁰.

Miután azonban 1987-ben az új európai alapszerződésben már jogszabályi szinten kodifikálták az alapelveket, az integráció elve általános érvényűvé vált. Ezzel együtt Kramer 2003-ban azt állapította meg, hogy egyelőre az egyes releváns szektorok ágazati politikáit az integráció elve vagy bármilyen más környezetvédelmi alapelv kevésbé befolyásolta, az integráció elvének hangoztatása inkább politikai lózung volt, semmint az egyes programok célkitűzéseiben, prioritásaiban és időrendjében megnyilvánuló tényleges befolyás⁹¹.

Jan Jans az integráció elve legfontosabb pozitív vonásának ugyanakkor éppen azt tarja, hogy feljogosítja az Unió szerveit, a bíróságot is ideértve, hogy a környezetvédelmen kívüli igazgatási ágazatokban is kötelező intézkedések révén érvényesítsék a környezetvédelmi szempontokat (*enabling function*), így a kereskedelem, a mezőgazdaság, a szállítás, az energia, a külső fejlesztési támogatások, a belső piaci és verseny politikák, a közbeszerzések vonatkozásában, valamint a regionális politikák kialakításában, szemben az átruházás elvével (*principle of conferral*), ami szerint az Unió szervei csak azokban az ügyekben és azok között a keretek között járhatnak el, amelyeket a tagállamok a Szerződésben rájuk ruháztak⁹². Ily módon az integráció elvét hasonlíthatjuk egy kulcshoz a zárban, ami a jogrendszerben ajtót nyit a többi környezetvédelmi alapelv általános érvényesüléséhez.

Az integráció elvének kiterjedésére a nemzeti szintű jogrendszerekből is lehet példákat hozni. A szennyezés kibocsátási és terjedési nyilvántartások például elkerülhetetlenül egységbe

⁸⁵ Alberta Land Stewardship Act, S.A. 2009, idézi ELC, 2012, 3. old.

⁸⁶ Canadian Environmental Assessment Act, 37. cikk

⁸⁷ Bow Valley ügy, Kanada

⁸⁸ Friends of West Country ügy, Kanada

⁸⁹ Horváth, 2013, 48. old.

⁹⁰ Kramer, 2003, 4. old.

⁹¹ Kramer, 2003, 7-8. old.

⁹² Jans, 2010, 1540. old.

vonják a vonatkozó környezetvédelmi, közegészségügyi, kémiai biztonsági és katasztrófavédelmi szabályokat, egyszersmind megfelelő együttműködést várnak el az e jogterületekért felelős hatóságoktól. Hasonlóképpen, a genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó szabályok feltételezik a környezetvédelem, a közegészségügy és az iparigazgatás számos területének harmonikus együttműködését, mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során⁹³.

(az integráció elve az EU jogban) Ahogyan Scotford rámutat,⁹⁴ még az olyan távoli jogterületeken is, mint az egyes közszolgáltatások állami tenderezése, az Európai Bíróság lehetőséget látott a környezetvédelmi alapelvek, különösen pedig az integráció elve alkalmazására. Ez a lehetőség akkor is fennáll, ha az európai jogalkotó, például azért, mert egy korai irányelvről van szó a közszolgáltatási témakörben, a környezetvédelmi szempontok figyelembevételét tételesen még nem írta elő. Az állami közszolgálati szerződések uniós szintű koordinálásáról szóló 92/50/EEK Irányelv 36. cikk (1) ekezdés a) pontja szerint az Irányelvben felsorolt szerződéstípusokat azzal az ajánlattevővel kell megkötni, akik gazdasági szempontból a legelőnyösebb ajánlatot tették. Az eredeti szövegben az ár, a minőség, a technikai színvonal, funkcionális és esztétikai jellemzők, a szolgáltatás szakmai hátterének biztosítása, a szállítási határidő, stb. szerepelnek. Ehhez a listához kell a bíróság szerint hozzáérteni a környezetvédelmi szempontokat is⁹⁵. Smith javaslata alapján⁹⁶ ehhez hozzátehetünk két régi, etekintetben kiindulópontnak tekinthető ügyet, a hulladék olajokkal kapcsolatos 1985-ös ügyet⁹⁷, illetőleg a kereskedelmi jog területéről a híres dán palack ügyet⁹⁸. Az Európai Bíróság ugyanakkor rámutat, hogy attól, hogy a környezetvédelmi követelményeket az EU más szakmai-politikai területein is érvényesíteni kell, attól ezek a jogterületek még nem válnak a környezetvédelmi jog részévé, nem vonatkoznak rájuk a környezetvédelmi jog általános formai előírásai⁹⁹. Ez az európai jogban leginkább az elfogadásra irányadó eljárásrendek közötti választást jelenti, ennek magyar megfelelője például az, hogy az elfogadásukhoz adott esetben nem szükséges az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye. Ez az európai jogi iránymutatás egyezik azzal az általános trenddel, ami igyekszik az egyes környezetvédelmi alapelvek érvényesülésének a határait is kitűzni. Ilyen körülmények mellett a környezeti hatásvizsgálatok elvégzése garantálja, hogy az egyébként a környezetvédelmi háttérszabályok és hatósági kontrol garanciális elemeit nélkülöző nem környezetjogi, de a környezet számára alapvető jelentőségű igazgatási és jogterületeken a környezeti szempontok megfelelően érvényesüljenek¹⁰⁰.

III.3. Az elővigyázatosság elve

(az elővigyázatosság elvének gyakorlati alkalmazása) Egy a közelmúltban megjelent publikációban egy erdészettel foglalkozó kutató felvetette, hogy a klímaváltozás és az erdők

⁹³ Fülöp, 2008, 105. old.

⁹⁴ Scotford, 2018, 8. old.

⁹⁵ C-513/99 ügy, *Concordia Bus Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne* [2002] ECR I-7213, 57. bekezdés

⁹⁶ Smith, 2019, 1. old.

⁹⁷ C-240/83 ügy, *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* [1985] ECR 531, 13. bekezdés

⁹⁸ C-302/86 ügy, *Commission v. Denmark (Danish Bottle)*, 9. bekezdés

⁹⁹ C-440/05 ügy, *Commission v Council (Ship Source Pollution)* [2007] ECR I-9097, 128. bekezdés

¹⁰⁰ C-105/09 & C-110/09 egyesített ügyek *Terre wallonne and Inter-Environnement Wallonie*, 32. bekezdés; C-295/10, *Valčukiene and others* ügy, 37. bekezdés; C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles* ügy, 20. bekezdés; C-41/11 ügy *Inter-Environnement Wallonie and Terre Wallonne*, 40. bekezdés; valamint C-463/11, *L v M* ügy, 31. bekezdés és C-444/15 ügy *Associazione Italia Nostra Onlus*, 47. bekezdés

egymásra hatásának egyes modelljei alapján, bizonyos körülmények között az erdők nemhogy az üvegház hatású gázok elnyelésére, tárolására nem lesznek majd alkalmasak, de a pusztuló növények maguk is egyre gyorsuló ütemben bocsátanak majd ki nagyon nagy mennyiségű széntartalmú gázokat a légkörbe. Komoly tudományos apparátussal vázolja fel a lehetséges szenáriókat, de a változók túl nagy száma, a rendszer elemeinek kaotikus egymásra hatása miatt nem tud biztosat mondani, csak a veszélyre figyelmeztet, illetőleg, sokoldalú természettudósként, az elővigyázatosság elvére hivatkozik¹⁰¹. Egy másik gyakorlati példában felmerült, hogy az ún. génszerkesztés (amikor az idegen gének a génmódosítás folyamatában csak átmenetileg kerülnek be a génállományba, ami ennek eredményeképpen egy meghatározott ponton módosul) mennyiben esik a genetikai módosításra érvényes tilalmak és korlátozások alá. A Jövő Nemzedékek Szószólója az elővigyázatosság elvéből kiindulva azon az állásponton volt, hogy a génszerkesztést is mindaddig genetikai módosításnak kell tekinteni, amíg az attól való lényegi különbözőség kétséget kizáróan nem igazolódik be. Ugyanakkor, így a Szószóló, a génmódosítás alternatív lehetőségeire vonatkozó kutatásokat mindenképpen folytatni kell, hiszen azok nélkül a jövőben sem lehet majd megnyugtatóan állást foglalni az ilyen eljárások veszélyességét illetően¹⁰².

Az elővigyázatosság elve a nemzetközi jogban kiterjed olyan témakörökre, mint például az Antarktisz használatára, az ózonréteg védelmére, a veszélyeztetett fajok kereskedelme vagy a nyílt tengeri halászat¹⁰³, az EU jogában pedig határozottan túlterjed a környezetvédelmen, használják, hivatkozzák a közegészségügyi és fogyasztóvédelmi jogi normákban és a vonatkozó joggyakorlatban egyaránt¹⁰⁴. Tipikus felhasználási módja az elvnek nemzetközi szinten is a GMO-k szabályozása.¹⁰⁵

Az elővigyázatosság elve az ILA Új-Delhi Nyilatkozatában több elemből áll, ezek az elszámoltathatóság, a tervezés, a környezeti hatások vizsgálata, illetőleg a bizonyítási teher áthárítása az üzemeltetőre¹⁰⁶.

(a tudományos bizonytalanság és a valószínűségi értékek megjelenése a jogban) Az elővigyázatosság elve abból a felismerésből ered, hogy a modern társadalmakban egyszerűen lehetetlen előre látni egy-egy bonyolultabb ipari-technológiai folyamat vagy akár társadalmi tevékenység összes hatását, köztük azokat a hatásokat is, amelyek súlyos környezeti vagy egészségügyi következményekkel járhatnak. Jobb az ilyen „alapos gyanú” alá eső tevékenységeket időben ellenőrzés, kontrol alá vonni, mintsem bevárni azt, hogy megdönthetetlen tudományos bizonyítékok álljanak rendelkezésre vagy éppen az élet bizonyítsa be az adott tevékenység katasztrofális következményeit¹⁰⁷. Az elv „lényegében minden a legutóbbi időkben elfogadott környezetvédelmi nemzetközi szerződés és politikai dokumentumban szerepel”¹⁰⁸, a nemzetközi bíróságok gyakorlatában is általánosan

¹⁰¹ Somogyi, 2017. 656. old.

¹⁰² Bándi, 2018, 1-2. old.

¹⁰³ Ellis, 2000, 127. old.

¹⁰⁴ A kanadai jogban a mezőgazdasági szabályok között is alkalmazzák az elvet egyebek között a glyphosate tartalmú szerekkel kapcsolatban (Federal Pest Control Product Act, 28. cikk) és számos jogeset is tárgyalja, így a Pembina, a Hanna és a Sierra Club ügyek.

¹⁰⁵ 2001/18. Irányelv a genetikailag módosított szervezetek szándékos kibocsátásáról

¹⁰⁶ 4. alapelv

¹⁰⁷ Encyclopaedia, 2016, 1. old.

¹⁰⁸ ELC. 4. old.; hasonlóan: Maguire, 2012, 107. old.

elfogadott¹⁰⁹, vitán felül a nemzetközi szokásjog része, így általánosan kötelező, nem csak az adott szerződések tárgyi és személyi hatálya által behatárolt módon. Az elővigyázatosság elve új jogászai gondolkodást igényel, az ipari társadalmak korának megfelelő lineáris oksági következtetések helyett a posztindusztriális korszak, az információ korának rendszer szintű megközelítését és ami ezzel jár, a rendszer számos elemének összehatásaként kialakuló, csak valószínűségi értékekkel jellemezhető eredmények kezelésére irányuló képességet. A Riói Nyilatkozat 15. alapelve szerint:

A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben alkalmazzák az elővigyázatosság elvét. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható föl indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal arányos költségekkel járó intézkedések elhalasztására¹¹⁰.

Az elv minden eleme, a súlyos vagy visszafordíthatatlan kár, a tudományos bizonyosság adott szintje, a szükséges intézkedések, és – implicit módon egy negyedik elem is – a bizonyítási teher, minden egyedi esetben külön elemzésre szorul, és a szakirodalomban és az elsősorban európai uniós szintű bírói gyakorlatban már részletesen kifejtésre került. A legfontosabb értelmezési kiindulópont valamennyi esetben az, hogy egyik fogalmi elem sem abszolút érvényű, esetről esetre kell meghatározni a konkrét tartalmukat¹¹¹.

(a döntéshozók felelőssége) A szakirodalomban figyelmeztetnek: az elővigyázatosság elve nem jelenti azt, hogy a társadalmi döntések miatti felelősséget átutaljuk a tudomány területére. Ezek a döntések továbbra is a politikusok és az állami döntéshozók kezében maradnak, nekik kell egyfelől megérteni és értékelni a tudománytól származó legfontosabb üzeneteket és összevetni azokat a társadalom értékrendszerével, igényeivel¹¹². Sőt, a környezeti igazságosság (environmental justice) szószólói számára a tudományos tényekkel való takarózás egyenesen gyanút keltő dolog, ahelyett, hogy a döntéseket tisztán etikai, méltányossági és társadalmi igazságossági alapon hoznák meg. Eszerint az álláspont szerint az elővigyázatosság elve egyfajta staisztikai általánosításon nyugszik, mondják, hogy ez „a 70 kg-os fehér férfi” megközelítés, azaz figyelmen kívül hagyja az emberi érzékenység variabilitását egyes környezeti terhelésekre az egyes rasszok, az életmód, illetőleg a szocio-demográfiai vonatkozásoknak megfelelően¹¹³. Ahogy Gupta rámutat, általában is a tudományos világ teljes mértékben az északi félteke szponzorai és kutatói által dominált, a szegényebb országok és társadalmi rétegek problémái fel sem merülnek, illetőleg, még ha volna is rá kutatási pénz, nem is volna, aki ezeket értő módon kutatni tudná az egyes környezetvédelmi szakterületeken¹¹⁴. Kifejezetten demokratikus és persze hosszabb távon kifizetődő, praktikus mindezekre tekintettel az elővigyázatosság elvének német jogi felfogása, ami szerint a hatóságoknak a környezeti biztonság, a környezeti veszélyhelyzetek tekintetében az uralkodó tudományos állásponton túl a kisebbségi véleményeket is figyelembe kell vennie¹¹⁵.

¹⁰⁹ Az EU már 1989-ben hivatkozott az elővigyázatosság elvére, amikor az amerikai hormon kezelt marhahús behozatali tilalmát mondta ki, később Ausztrália és Új Zéland kormányai hivatkoztak az elvre egy Japán elleni eljárásban a déli kékuszójú (nagy) tonhal túlhalalásásával kapcsolatos jogvitában (Encyclopaedia, 2016, 2. old.)

¹¹⁰ Botos, 1992, 62. old.

¹¹¹ Bándi, 2013d, 474-477. old.

¹¹² Ellis, 2000, 128. old.

¹¹³ Pedersen, 2010, 31. old.

¹¹⁴ A globális kutatók 87%-a a kutatási költségvetés 92%-a, a tudományos publikációk 94%-a G20 országokból származik; Gupta, 2018, 4. old.

¹¹⁵ Fodor, 2014b, 73. old.

A fenntarthatóság társadalmi igazságossággal, illetőleg a bevett döntéshozatali mechanizmusokkal összefüggő problémái a fenntartható fejlődés koncepciójának olyan gyakorlati megvalósítását követelnék meg, ami a környezeti, társadalmi és gazdasági tényezőket és azok egymásra hatását jobban figyelembe veszi. Eljárási oldalról a tudományos műhelyeknek a jelenleginél sokkal nyitottabb társadalmi kapcsolatrendszerére lenne szükség, konkrétan pedig a kockázatok felmérését és értékelését a jelenleginél jóval szélesebb körű és facilitált társadalmi részvétellel kellene elvégezni. Máskülönben igaza lesz Ruckleshaus bonmot-jának, ami szerint a kockázatelemzés olyan, mint egy foglyul ejtett kém: ha elég ideig kínozzuk, be fog vallani bármit, amit csak akarunk...¹¹⁶

(*negatív és pozitív elővigyázatosság koncepciók*) Az elővigyázatosság elve kétpólusú: egyaránt jelenti a bizonytalan kimenetelű veszélyeztető magatartásoktól való tartózkodást¹¹⁷ és a cselekvést is, a késedelem nélküli megelőző, védekező intézkedéseket¹¹⁸. Ugyanakkor az elővigyázatosság elvének leggyakrabban hivatkozott Riói Nyilatkozatban történt megfogalmazása az elvnek csupán az egyik oldalát, a bizonytalan, de fenyegető ökológiai szituációkban az aktív cselekvés indokoltságát emeli ki, jóllehet az elv talán legtermészetesebb értelmezése éppen az, hogy az ilyen helyzetekben minden olyan cselekedettől tartózkodni kell, amely a fenyegető súlyos veszélyekkel járó egyelőre még ismeretlen okfolyamatokat megindíthatná. Az Európai Bizottság 2000-ben kiadott közleménye az elővigyázatosság elvének mind a két oldalára utal¹¹⁹. A két elv-rész végülis azonos platformra hozható, ha az intézkedésekbe beleértjük valaminek a megtiltását is, ezzel azonban lekorlátozzuk az elv érvényesülését az állami, hatósági szervezetre, holott az mind pozitív, mind negatív értelmében az egész társadalmat, minden gazdálkodó szervezetet és egyéb a környezetre hatással bíró tevékenységet folytató személyt vagy szervezetet kötelez.

Megjelentek már az elővigyázatosság elvének részletesebb, lebontott, de még mindig alapvető szintű folyamányai is, így sok szerző önálló alapelvként hivatkozik a *hatásvizsgálat elvére*, de felmerültek már a *tisztább termelési eljárások*, a *legjobb elérhető technológiák és eljárások* elvi követelményei is.¹²⁰

(*az elővigyázatosság elve, mint rendszeridegen elem*) Az elővigyázatosság elve nem kisebb ambíciót jelez a környezetvédelem oldaláról, mint a kapitalista társadalom automatizmusainak, káros hatásainak a korrekcióját¹²¹. „Az elővigyázatosság elve arra szolgál, hogy kiigazítsa a szabad piac által eltorzított társadalmi mozgatórugókat”¹²². Valójában az a társadalmi-gazdasági rendszer, amiben élünk, olyan tényezőkön alapul, mint a túlfogyasztás a jövő, de a jelen nemzedékek rovására is, a természeti erőforrások kisajátítása, ésszerűtlen kockázatvállalás azok kárára, akik ezellen nem tudnak védekezni, mivel nincsenek vagy egyáltalán nem is lehetnek a tudatában. Ha ezeket a diszfunkcionális jelenségeket legalábbis csökkenteni kívánjuk, egyértelműen ki kell mondanunk, hogy a jelen és jövő nemzedékek élete, egészsége, *jóléte* előbbre való a rövid távú termelési-fogyasztási érdekeknél. Az Európai Bíróság is rámutatott az elővigyázatosság elve és a gazdasági érdekek

¹¹⁶ Pedersen, 2010, 34. old.

¹¹⁷ Philippe Sands, idézi Bándi, 2013d, 473. old.

¹¹⁸ Utóbbira példa az elővigyázatosság elvének alapvető megfogalmazása a Riói Deklaráció 15. alapelvében, illetőleg az ugyancsak 1992-ben elfogadott Biodiverzitás Egyezmény, illetőleg az ugyancsak 1992-es keltezésű Helsinkii egyezmény a határokat átlépő vizekről

¹¹⁹ Bándi, 2013d, 476. old.

¹²⁰ Maguire, 2012, 108. old.

¹²¹ Bándi, 2013d, 480. old.

¹²² Center for Progressive Reform, White Paper No.1007, October, 2017, idézi Bándi, 2013, 13. old.

közötti alá-fölé rendeltségre, egyértelműen a környezeti és a közegészségügyi és biztonsági követelmények javára¹²³.

Eltér az elővigyázatosság elve a kétszáz éve kialakult modern ipari társadalmak természetfilozófiai, jogi alapvetéseitől is, hiszen túllép a lineáris okozatosságon és a determinizmus összes válfaját és az ezzel járó valószínűségi becsléseket igyekszik alkalmazni. Mint afféle rendszeridegen elemmel szemben, a jelenlegi társadalmi-gazdasági-politikai szisztémák nagyfokú bizalmatlanságot mutatnak az elővigyázatosság elvével szemben. Érdemes ezért sietve kimondani, hogy az elővigyázatosság elve nem parttalan, nem szolgálhat alapul önkényes döntéseknek¹²⁴. Ezzel függött össze, hogy az Európai Közösség a kétezres évek elején az amerikai GMO tartalmú, illetőleg hormonkezelt húsfélések importjával kapcsolatban az Egyesült Államok részéről meglehetősen komoly támadásoknak volt kitéve a WTO különböző fórumai előtt, aminek eredményeképpen a Bizottság memorandumot bocsátott ki abban az értelemben, hogy az elővigyázatosság elve semmiképpen sem szolgálhat a protekcionizmus álcázott érvényesítési eszközeként¹²⁵.

(az elővigyázatosság elve az Európai Bíróság gyakorlatában) Az összes környezetvédelmi jogi alapelv közül messze az elővigyázatosság elve rendelkezik a legnagyobb terjedelmű és, tegyük hozzá, talán a legrégebbre visszatekintő joggyakorlattal. Az Európai Bíróság (EUCJ) több ítéletében is kimondta, hogy az elővigyázatosság elvét a környezetvédelem magas szintjének biztosításához elengedhetetlennek tartja, különösen olyan témakörökben, mint a környezetvédelem területén a Natura 2000-es területek védelme¹²⁶. Az Élőhelyvédelmi Irányelv alkalmazásában a kockázat meglétét minden olyan esetben ki kell mondani, amikor a rendelkezésre álló objektív információ alapján nem zárható ki, hogy egy terv vagy egy projekt jelentős hatással less egy adott élőhelyre¹²⁷. Az Irányelv 6. cikk (3) bekezdés alkalmazásában semmilyen logikai törés vagy fennmaradó bizonytalanság nem megengedhető, a bizonyítékoknak teljes mértékben, precízen és határozottan kell alátámasztaniuk az adott terv vagy projekt biztonságosságát, ha pedig bármilyen ésszerű tudományos kétség mégis fennmarad, a projekt vagy terv nem engedélyezhető¹²⁸. Az is elképzelhető, hogy a teljes tudományos bizonyosságot egy adott ügyben azért nem lehet elérni, mert szorít az idő, a hatóságoknak intézkedniük kell, mielőtt az események kiszabadulnak a kontrol alól. Ha a hatóságoknak és a bíróságoknak minden esetben be kellene várniuk a teljes tudományos bizonyosságot, akkor az elővigyázatosság elve alighanem teljesen értelmét vesztené¹²⁹. A már elért tudományos bizonyosságot is később még felválthatja a bizonytalanság egy-egy új, de azért már megfelelően alátámasztott kutatási eredmény által, amely megkérdőjelezheti a korábbi állításokat¹³⁰.

Egyes gyakorlatiasabb megközelítésű EUCJ határozatok egyfajta menetrendet is kialakítanak az elővigyázatosság elvének alkalmazásához: legelőször is látni kell, hogy mekkora és milyen természetű a veszély az adott ügy kapcsán, majd ezt követően kell megkísérelni a kockázat átfogó értékelését, a legmegbízhatóbb, illetőleg legutolsó (legfrisebb) rendelkezésre álló

¹²³ Artogodan ügy, EUCJ, 184. pont

¹²⁴ Blaney ügy, BCSC, Kanada

¹²⁵ Kramer, 2003, 11. old.

¹²⁶ C-323/17 ügy, *People Over Wind*, Peter Sweetman v. Coillte Teoranta, 30. bekezdés

¹²⁷ C-127/02 ügy, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw* [2004] ECR I-7405, 44. bekezdés; C-180/96 ügy, *United Kingdom v Commission* [1998] ECR I-2265, 50., 105. és 107. bekezdések

¹²⁸ Orleans and Others ügy, C-387/15 and C-388/15, EU:C:2016:583, 50. bekezdés, idézi Smith, 2019. 3. oldal

¹²⁹ T-13/99 ügy, *Pfizer Animal Health SA v Council* [2002] ECR II-3305, 382. és 386. bekezdés

¹³⁰ BSE ügy, 61. bekezdés.

tudományos adatok segítségével¹³¹. Az elővigyázatosság elvéhez tipikusan kapcsolódó eljárási lépés bizonyos tevékenységek átmeneti megtiltása¹³².

Az elővigyázatosság elvét nemcsak a szorosabb értelemben vett környezetjogban, hanem számos rokonterületen is következetesen alkalmazza a bíróság. Ilyenek az emberi egészség¹³³, illetőleg az állategészségügy¹³⁴ és az élelmiszerbiztonság,¹³⁵ valamint a kémiai biztonság és katasztrófavédelem¹³⁶. Az elővigyázatosság elve ezen kívül is szorosan összetartozik az integráció elvével, a védelem magas szintjével, illetőleg a megelőzés elvével¹³⁷.

Ahogy az integráció elvével kapcsolatos európai joggyakorlatban láttuk, mintegy visszatérő mintázatként valamilyen átfogó, rendszer szemléletű vizsgálat, adott esetben egy tudományos kockázatelemzés,¹³⁸ a Natura 2000-es területekre használatos környezetvédelmi vizsgálat¹³⁹ vagy még inkább az általános *környezeti hatásvizsgálat* az az eszköz, amit a bíróság a jelentős hatások fennállása és mibenléte tisztázásához elengedhetetlennek tart minden olyan esetben, amikor a tudományos bizonyosság hiányzik¹⁴⁰. Ugyancsak minden környezetvédelmi alapelvnel megszokott, hogy a bíróság igyekszik meghúzni az alkalmazás határait. Az elővigyázatosság elve alapján szigorú intézkedéseket lehet hozni, azonban azoknak semmiképpen sem szabad *diszkriminatívaknak* lenniük – ha belegondolunk, ez az elv gyakorlati alkalmazásának egyik legkomolyabb gátja lehet, hiszen adott esetben a hatóságokra és kisebb részben a bíróságokra rója azt a feladatot, hogy amennyire csak lehetséges, az elv alkalmazása során a hasonló eseteket is tárja fel és azokban hasonló intézkedéseket fogantossiton¹⁴¹. Egy további korlát a *mérlegelési jogkör* nem megfelelő gyakorlása¹⁴², *a hatáskörrel való visszaélés*, amiket természetesen csak az eljárási szabályok, különösen pedig a résztvevők jogainak biztosítása, illetőleg az indokolási kötelezettség skrupulózus betartásával lehet elkerülni.

III.4. A megelőzés elve

(*az elővigyázatosság elvével való kapcsolata*) A magyar *Alkotmánybíróság* gyakorlatában az ügyek egy részében a megelőzés elvét és az elővigyázatosság elvét együttesen említik, közös hivatkozási alappal szolgálnak általában a visszalépés tilalmának megvilágításához. A szakirodalomban továbbá a szerzők többsége a megelőzés elvét és a környezeti problémák helyrehozatalát a szennyezés forrásánál is lényegében azonos elvként kezeli¹⁴³ vagy azonos jellegű, mintegy kontinuumon elhelyezkedő elvekként¹⁴⁴. Mások szerint viszont a két elv között lényegi különbségek vannak, az elővigyázatosság elve a hipotetikus kockázatok, a megelőzés elve viszont a biztos kockázatok kezelésére szolgál¹⁴⁵ vagy éppen azt javasolják az

¹³¹ C-333/08 ügy, Commission v France [2010] ECR I-0000, 92. bekezdés

¹³² C-180/96 BSE ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága vs. Bizottság (ECR 1998 I-02265), 61. bekezdés

¹³³ C-174/82, ügy, Societe Sandoz BV büntető ügye (ECR 1983 02445), 17. bekezdés

¹³⁴ Pfizer ügy

¹³⁵ C-333/08 ügy, Commission v France [2010] ECR I-10000; C-236/01 ügy, Monsanto Agricoltura Italia and Others [2003] ECR I-8105, 113. bekezdés

¹³⁶ C-343/09 ügy, *Afton Chemical*, paras. 60. és 61. bekezdés

¹³⁷ BSE ügy, 100. bekezdés

¹³⁸ BSE ügy, 155. bekezdés

¹³⁹ C-98/03 ügy, Bizottság vs. Németország (ECR 2006 I-08573) 39. bekezdés

¹⁴⁰ Landelije ügy, 45. bekezdés

¹⁴¹ Milieu, 2019, 32. old.

¹⁴² C-98/78 ügy, Racke vs. Hauptzollampt Mainz, 12979 ECR 69, 5. bekezdés

¹⁴³ Kramer, 2003, 9-10. old.

¹⁴⁴ ILA, 2014, 7. cikk

¹⁴⁵ Pedersen, 2010, 35. old.

elhatárolás szempontjának, hogy a megelőzés elve alapján véve a polgári jog eszközei alapján, míg az elővigyázatosság elve a közigazgatási jog segítségével hajtható végre inkább¹⁴⁶.

Az *EU jogban* ugyan a megelőzés elvét formálisan külön kezelik az elővigyázatosság elvétől, sőt a környezeti problémák helyrehozása a szennyezés forrásánál elnevezésű alapelveket is megkülönböztetik, azonban már a tagállami jogok nem feltétlenül tesznek különbséget a kettő között. Az EU jogban feltehetően a kontinentális és az Egyesült Királyság által a szennyezések megelőzésére követett eltérő stratégiák miatt volt szükség a szennyezés forrásánál való megelőzés külön kihangsúlyozására. A brit megközelítés ugyanis beírta környezetállapot (immissziós) határértékek meghatározásával, míg a többi tagállam általában ragaszkodott a kibocsátási (emissziós) határértékekhez. A környezetállapot standardok később teljes létjogosultságot nyertek, mint egyfajta amerikai típusú, pragmatikus, kevesebb társadalmi költséggel járó környezetvédelmi megoldás, ezért a megelőzés elvének ez a speciális változata háttérbe szorult. A szennyezés forrásánál történő megelőzés egyébként megjelenik még az IPPC Irányelvben, mint legfontosabb figyelembe veendő alapelv¹⁴⁷.

(*az állami szuverenitás és a magántulajdon védelme*) A nemzetközi jogban a megelőzés elve lényegében az 1938-as Trail Smelter ügy óta szorosán összefonódik az államok szuverenitásával a saját területük fölött, amit azóta több más nemzetközi bírósági ítélet és a 2. riói alapelv is megerősített. Fontos kiegészítés az újabb jogalkalmazásban ugyanakkor, hogy a megelőzés elve már nem csak a szomszédos államok területére, hanem távolabb, sőt, akár a globális környezet védelmére is kiterjedhet¹⁴⁸. Ennek tükrösképe lehet a nemzeti jogokban a polgári jogi tulajdon- és birtokvédelem intézményeinek felhasználása a megelőzés elvének érvényesítése végett, de természetesen, bár a polgári jogi kikényszerítésnek jelentős gyakorlati szerepe van, a nemzeti szinten a megelőzés elve a környezetvédelmi és az különböző egyéb közigazgatási jogi eszközök révén érvényesül túlnyomó részt. A megelőzés elvét tehát érdemes globális, kormányközi, állami, emellett helyi szinten is érvényesíteni, egyes globális környezeti problémákkal szemben, mint amilyen a klímaváltozás, aminek a kezelésére általában kevés reményt látnak az emberek, egy többszintű megközelítés, ahol minden szint elvégzi a saját feladatát és ezáltal mintegy kiegészítik egymást, kifejezetten alkalmasnak látszik egy optimistább, magabiztosabb szemlélet kialakítására és ezzel együtt az összehangolt, eredményesebb fellépésre¹⁴⁹.

(*a megelőzés elve, mint ágazati alapelv*) A megelőzés elve, mindkét változatában inkább ágazati alapelv, viszont minden olyan környezetvédelmi és rokonterületi ágazatban jelen van, ahol a különböző eljárások, anyagok, termékek vagy energia felhasználása szennyezőanyag vagy hulladék kibocsátással jár. A megelőzés elve kiterjed bizonyos veszélyes anyagok használatára, eljárásokra, berendezések módosítására, helyettesítő anyagok használatára, termékek kialakítására és életciklusára, sőt a lakosság vásárlási szokásaira is¹⁵⁰. Legfontosabb alkalmazási területe kétség kívül a nemzetközi és a nemzeti hulladékgazdálkodási jog, így központi szerepet játszik a Bázeli Konvencióban és annak idején az EU 3. Környezetvédelmi Akcióprogramja is kiemelten kezelte. A hulladékkezelési hierarchia élén is a megelőzés áll. A környezeti igazságosságot is támogatja a megelőzés elve, amikor a hosszabb távú szállítás veszélyeire tekintettel a közelség elvét támogatja, ugyanakkor ez az elv sérül a speciális

¹⁴⁶ Schwarte, 2014, 204. old.

¹⁴⁷ Directive 96/61 on integrated pollution prevention and control

¹⁴⁸ Mayer, 2015, 2. old.

¹⁴⁹ McCaffrey, 2018

¹⁵⁰ Canadian Strategy, 1996

kezelést igénylő hulladékok esetén (mely hulladékok köre rendkívül széles, csak a technikai és piaci feltételektől függ), amikor már nagyobb távolságban lévő telephelyekre kell szállítani a hulladékot, hiszen ezek a telephelyek általában hátrányos helyzetű vagy kisebbségi területeken helyezkednek el.¹⁵¹

A hulladékgazdálkodási jogon kívül a megelőzés elve megjelent egy sor más tematikájú európai jogszabályban, így a környezeti hatásvizsgálat irányelvben, továbbá az ipari létesítmények engedélyezésére vonatkozó európai normákban. Mindegyik ágazatban igaz ugyanakkor, hogy a fenntartható fejlődés átfogó, rendszerszerű elvének értelmében a közegészségügyi és emberi jogi körülményeket, következményeket is tervezni kell a környezeti károk és veszélyhelyzetek megelőzésének tervezésekor.

(a visszalépés tilalmának elve) A visszalépés tilalmának elve (non-derogation, non-retrogression, non-regression¹⁵²) meghatározása általánosan úgy szól, hogy a környezet védelme, mint alkotmányos államcél esetén nem mindig határozható meg teljes részletességgel, egyvalami azonban biztos, hogy az állam e célkitűzés terén a már elért védelmi szintet legalább köteles megtartani.¹⁵³ Ugyanez részletesebben kifejtve úgy hangozhat, hogy az államnak kötelessége figyelembe venni a környezet- és természetvédelmi célok, illetőleg az egyéb jogosultságok, különösen a gazdasági és szociális jogok természete között fennálló alapvető különbséget. Utóbbiak esetében, ha az adott gazdasági, szociális igények alábbhagynak vagy az államnak időlegesen nincsenek meg a rájuk fordítható erőforrásai, átmenetileg visszaveheti a védelem szintjét, hogy később, amikor a helyzet megváltozik, újra megerősítse azt. A környezet és a természet jogi tárgyival ugyanezt nem lehet megtenni, hiszen a legtöbb esetben, ha egy időre felhagynak a védelmükkel, később, amikor vissza akarnának térni hozzájuk, már nem lesz mit védeni, mert pl. a védett több száz éves erdőt, ha kivágtak, azt nyilvánvalóan több száz év alatt lehet újra előállítani vagy éppenséggel még sokkal több idő alatt, hiszen időközben a termőföldje is kimosódott¹⁵⁴.

A különösen az *Alkotmánybíróság* második alaphatározata¹⁵⁵ alapján fennálló szoros tartalmi összefüggés folytán a megelőzés elve alatt tárgyaljuk a visszalépés tilalma elvét is. A tartalmi összefüggésre az Alkotmánybíróság úgy mutatott rá, hogy a visszalépés tilalma elvének indoka az, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el¹⁵⁶, emiatt tehát a környezetkárosító magatartások utólagos szankcionálása nem egyenértékű a megelőzéssel, az ilyen visszafordíthatatlan károsodásokat tehát okvetlenül meg kell előzni, azaz a megelőzés elvére tekintettel kell eljárni¹⁵⁷. A két alapelv szoros összefüggésére mutat rá Fodor is, aki szerint a visszalépés tilalma és a környezetromlás elkerülésének tilalma mögött ugyanaz a megfontolás áll¹⁵⁸. Ugyanakkor a visszalépés tilalma lényegesen erősebb követelményeket támaszt, mint a megelőzés elve, mivel a visszalépés tilalma szerint „a környezethez való jog korlátozása csak akkor lehetséges, ha elkerülhetetlen”¹⁵⁹. A második alaphatározat arra mutat rá, hogy a visszalépés tilalma körében a környezetvédelem alkotmányos feladata az állam számára nem engedi meg, hogy olyan intézményi helyzetet teremtsen, amiben egy más érdekkel és szakmai

¹⁵¹ Pedersen, 2010, 37. old.

¹⁵² Bándi, 2017, 165. old.

¹⁵³ Bándi, 2017, 175. old.

¹⁵⁴ Baranyai, 2019, 237. old.

¹⁵⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB

¹⁵⁶ 28/1994. (V. 20.) AB

¹⁵⁷ 3223/2017. AB határozat 27. pont, idézi Szilágyi JE, 2018, 79. old.

¹⁵⁸ Fodor, 2005b, 258. old., illetőleg 2013, 337. old.

¹⁵⁹ Fodor, 2006, 145. old.

háttérrel rendelkező intézmény környezetvédelmi (termőföldvédelmi) intézkedéseit már csak utólagos szankciókkal lehessen kordában tartani¹⁶⁰.

A visszalépés tilalma elvének általános elismerését akadályozta az elv kezdeti kidolgozatlansága, emiatt felmerült, hogy mennyire igazolható és életszerű, mikor és ki állapítja meg a visszalépés, vissza-nem-lépés kritériumait. Ugyanakkor az elv egyre növekvő elismertségre tesz szert, ahogy a jogtudomány és a joggyakorlat egyre többször alkalmazza és részletezi¹⁶¹. Hasonlóan az Európai Unió Alapjogi Kartájához, illetőleg a magyar alkotmánybírósági gyakorlathoz¹⁶², a nemzetközi emberi jogban is akkor lehetséges egy már elért környezeti jog védelmi szintjének a csökkentése, ha az okvetlenül *szükséges* és akkor is csak a versengő célhoz képest *arányos* mértékben. Eljárási oldalról, az államoknak bizonyítaniuk kell, hogy a visszalépést jelentő intézkedéseket a legalaposabb megfontolást követően vezették be. Ezek az intézkedések semmiképpen sem lehetnek diszkriminatívak és a bevezetésük során az érintett nyilvánosság megfelelő részvételét is biztosítani kell, ideértve a független jogorvoslat és érdemi felülvizsgálat biztosítását is¹⁶³.

(a megelőzés elve az Európai Bíróság gyakorlatában) A megelőzés elve az Európai Bíróság gyakorlatában (is) elsősorban a hulladékgazdálkodási jogágazatban használatos, Bándi szerint „nyilvánvalóan azért, mert a hulladék fogalmának értelmezési nehézségeire az egyik megoldási út az, ha a szabályozás alapvető céljaival és elveivel vetik össze a konkrét ügyet, a megvalósítás kérdéseit.”¹⁶⁴. A cél az, hogy megakadályozzák vagy csökkentsék a hulladékok lerakásából eredő környezetre gyakorolt negatív hatásokat¹⁶⁵. Ebben tetten érhető a megelőzés elvének az a sajátossága, ami megkülönbözteti az elővigyázatosság elvétől, nevezetesen, hogy a megelőzés elve az ismert és várható hatások elleni fellépést igényli, amibe az is beletartozik, hogy a már feltárt, folyamatban lévő károsító folyamatok további hatásai ellen is fellépjenek¹⁶⁶.

A megelőzés elvétől nehezen megkülönböztethető, *a forrásnál való fellépés elve* talán annyival járul még hozzá ehhez az elv-csoporthoz, hogy a környezeti károk megelőzésének az eszközeire, módszereire is utal, a csővégi módszerekkel szemben az okfolyamatok elejére irányítja a figyelmet, így például a környezetminőségi határértékekkel szemben a kibocsátási határértékek alkalmazását preferálja¹⁶⁷. A hulladékgazdálkodás terén nem nehéz felismerni ebben a megközelítésben az olyan ágazati alapelveket, mint a közelség vagy éppen az önellátás elve. A forrásnál való fellépés elve tehát magában foglalja azt is, hogy minden egyes régió, önkormányzat és más helyi hatóság kötelessége megtenni a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a területükön keletkező hulladékokat gyűjtsék, kezeljék és ártalmatlanítsák, mégpedig a lehető legkevesebb szállítással¹⁶⁸.

Az európai bírósági gyakorlat arra is rámutat, hogy a megelőzés elve szorosan összefügg egy sor más elvvel, így az elővigyázatosság elvével, a szennyezéseknek elsődlegesen a forrásnál történő elhárítása elvével, a szennyező fizet elvével, illetőleg azzal, hogy figyelembe kell venni a Közösség (Unió) különböző régióinak eltérő helyzetét¹⁶⁹. A brit nitrátos ügyben is a

¹⁶⁰ Baranyai, 2018, 239. old.

¹⁶¹ Bándi, 2017, 167. old.

¹⁶² A Karta 52. cikke, illetőleg a 28/1994. (V. 20) AB sz. „első környezetvédelmi alaphatározat”

¹⁶³ John Knox, idézi Bándi, 2017, 168. old.

¹⁶⁴ Bándi, 2008, 102-3. old.

¹⁶⁵ C-6/03 ügy, Deponiezwerckverbínd Eiterköpfe vs. Land Rheinland-Pfalz, (ECR 2005 I-02753), 30. bekezdés

¹⁶⁶ Bándi, 2008, 102. old.

¹⁶⁷ Bándi, 2008, 104. old.

¹⁶⁸ C-2/90 ügy, Vallon hulladék eset, 34. bekezdés

¹⁶⁹ C-6/03 ügy, Deponiezwerckverbínd Eiterköpfe vs. Land Rheinland-Pfalz, (ECR 2005 I-02753), 28. bekezdés

panaszos farmerek a forrásnál való megelőzést együtt és bizonyos mértékben egymás korlátaiként hivatkoztak a szennyező fizet elvére (hogy ti. ne csak tőlük kérjék számon az élővizek nitrátszennyezését, de a távolabbi, ipari és közlekedési forrásoktól is)¹⁷⁰.

Szintén nagy gyakorlati jelentősége van azoknak az ügyeknek, ahol a bíróság a környezetvédelmi jog alapelveinek a korlátaira mutat rá. Az alapelvek gyakorlati alkalmazása az egyes jogesetekben például csak akkor jogszerű, ha azokat *különbségtétel nélkül* alkalmazzák mind a helyi, mind az importált termékekre¹⁷¹. Máskor az *arányosság elve* merül fel, mint például a forrásnál való fellépés és a szennyező fizet elvének korlátja vagy inkább kiegészítője¹⁷².

III.5. A szennyező fizet elve

(*gazdasági és társadalmi igazságossági szempontok a szennyező fizet elve háttérében*) A szennyező fizet elve az egyik legrégebbi környezetvédelmi alapelv, már az 1970-es években is gyakran hivatkozták, illetőleg kodifikálták a nemzetközi¹⁷³ és az európai jogban¹⁷⁴. Kiinduló tétele alapvetően közgazdasági volt, a korábban szabad javakként kezelt és ezért bárki által ingyen felhasznált és elszennyezett környezeti elemek (externáliák) társadalmi költségeit kívánták a használóra, szennyezőre telepíteni (internalizálni), jóllehet ezeket a költségeket általában rendkívül nehéz pontosan kiszámolni. Emellett a kevésbé szigorúbb környezetvédelmi rendszerek, amelyek több szennyezést, a természeti erőforrások szabadabb igénybevételét tették lehetővé más országokhoz képest, torzították a piaci versenyt, végső soron burkolt támogatást jelentettek¹⁷⁵. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a környezetszennyező magatartások az állami, hatósági rendszerre és ezáltal az adófizetőkre még akkor is jelentős terheket rónak, ha egyébként a megtisztítást magát sikerül a szennyezőtől vagy más közvetett felelőstől kikényszeríteni¹⁷⁶. A Riói Nyilatkozat 16. elve szerint:

A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek internalizálásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.

A szennyező fizet elve segítségével tehát a nemzetközi szerződések és a nemzeti jogrendszerek egyrészt kedvező környezeti hatásokat kívántak elérni, másfelől a társadalmi igazságosságot szerették volna jobban érvényesíteni¹⁷⁷. Az EU történetében a környezetvédelmi politikák intézményének a bevezetésekor a Bizottság egyértelművé kívánta tenni, hogy azok a tagállamoknak és adófizetőiknek nem jelentenek majd többlet terhet,

¹⁷⁰ C-294/97 ügy, Standley és Metson és Tsai vs. a Korona és az Egyesült Kiiráltság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere, (ECR 1999 I-02603), 44. bekezdés

¹⁷¹ C-2/90 ügy, Vallon hulladék eset, 34. bekezdés

¹⁷² C-294/97 ügy, Standley és Metson és Tsai vs. a Korona és az Egyesült Kiiráltság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere, (ECR 1999 I-02603), 52. bekezdés

¹⁷³ OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (hivatkozzák egyebek között: Csák, 2011, Lindhout, 2014)

¹⁷⁴ "A szennyezés elleni fellépés költségeinek a szennyezőkre hárítása ösztönzőleg hat a szennyezés csökkentésére, illetve arra, hogy a gyártók kevésbé szennyező termékeket és technológiákat alkalmazzanak, ami egyúttal lehetővé teszi a környezeti erőforrások ésszerű hasznosítását is." 75/436 EGK Euratom Tanácsi Ajánlás; ugyancsak megjelent a szennyező fizet elve az Európai Unió 3. Környezetvédelmi Akcióprogramjában 1973-ban

¹⁷⁵ Surtees, 2019, 2. old.

¹⁷⁶ de Sadeleer, 2015, 232. old.

¹⁷⁷ Encyclopaedia, 2016, 2. old.

ellenkezőleg a terheket kifejezetten a környezetszennyezőkre fogják hárítani¹⁷⁸. Az EU 2006-os Fenntartható Fejlődés Stratégiája szintén rámutat az elv gazdasági gyökereiből kihajtó általánosabb társadalmi igazságosság tartalmára: „az áraknak tükrözniük kell a fogyasztás és a termelés valós társadalmi költségeit és a szennyezőnek fizetniük kell az emberi egészségben és a környezetben okozott kárért”¹⁷⁹. Hasonlóképpen Lindhout is utal arra, hogy az elvnek két alapvető értelmezése van: a környezeti-gazdasági hatékonyság elősegítése és a társadalmi igazságosság¹⁸⁰. Egy harmadik szál a szennyező fizet elvében az amerikai környezetvédelmi jog pragmatizmusát idézi: a szennyező, gyártó stb. van abban a helyzetben, hogy a legközelebből ismeri az általa alkalmazott technológiát, ezért őt érdemes rászorítani arra, hogy annak veszélyességét, illetőleg káros környezeti hatásait csökkentse¹⁸¹.

(a szennyező fizet elv megjelenése a tételes jogban) Az uniós jogban a szennyező fizet elvének következetesebb érvényesítésére hosszas előkészítés után 2004-ben irányelvet fogadtak el. A Környezeti Felelősség Irányelv (ELD) Preambuluma az Irányelv célkitűzését a következőképpen fogalmazza meg:

„A környezeti károk megelőzését és felszámolását a szennyező fizet elvének alkalmazásával kell végrehajtani a Szerződésben leírt módon a fenntartható fejlődés elvével összhangban, következésképpen ezen Irányelv kiinduló pontja az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.”¹⁸²

A szennyező fizet elvének igazán pragmatikus amerikai megoldása, a Superfund még ennél is többre törekszik: a gyorsaságra, márpedig a környezeti károk sikeres felszámolásának az időtényező az egyik legfontosabb kulcsa. Az 1980-ban elfogadott Átfogó Környezetvédelmi Válasz, Kompenzáció és Felelősség Törvény (CERCLA) a környezetre veszélyes iparágak meghatározott körére kivetett adóból egy olyan alapot (Superfund) hozott létre, amiből minden olyan esetben haladéktalanul meg tudják kezdeni a felhagyott területek rekultivációját, amikor a felelős ismeretlen, fizetőképtelen vagy felszámolták („*orphan sites*”), hogy majd a felelősség bonyolult jogi kérdéseit ezt követően kíséreljék meg tisztázni¹⁸³.

A szennyező fizet elve messze túlmutat a környezeti károk és veszélyek miatt fennálló anyagi felelősségen és a közigazgatási jog *command and control* eszközein, ide tartozik az egyedi környezetszennyezők vagy akár egy nagyobb csoportjuk kötelezése közös tervek készítésére például az európai levegőtisztaság védelmi jog alapján¹⁸⁴, a kiterjesztett gyártói felelősség és a termékdíj típusú terhek a meghatározott termékek gyártóinak, importőreinek¹⁸⁵, de akár a fogyasztók kötelezése is egy adott természeti erőforrás teljes költségének a fedezésére a vízvédelmi jogban¹⁸⁶. Ez utóbbi miatt szoktunk a *használó fizet* elvéről is beszélni¹⁸⁷.

¹⁷⁸ Kramer, 2003. 14. old.

¹⁷⁹ EU SD, 2006

¹⁸⁰ Lindhout, 2014, 48. old.

¹⁸¹ Ingrid Hanhoff: The Polluter Pays Principle under WTO law: The Case of National Energy Policy Instruments, Berlin, 2003, idézi Sztancs, 2013, 90. old.

¹⁸² ELD Preambulum, (2) felhívás

¹⁸³ Virjee, 2012, 27. old.

¹⁸⁴ AQD, 23. cikk

¹⁸⁵ Rodrigues, 2016, 1273. old.

¹⁸⁶ WFD, 9(1) cikk

(*felelősség vétkesség nélkül, az okozati összefüggés vélelmzésével, egyetemlegesen?*) A szennyező fizet elv mind európai unión belüli, mind észak-amerikai megközelítésében¹⁸⁸ lehetővé teszi, hogy a környezeti hatóságok bizonyos feltételek mellett eltekintsenek a vétkesség bizonyításától a környezeti károkért való felelősség megállapítása során. Egyes esetekben még az okozati összefüggés kétséget kizáró bizonyítása alól is felmentést kaphatnak, ha a körülményekből egyébként nyilvánvaló, hogy a szennyező magatartás közrejátszott a környezeti és egyéb károk bekövetkezésében. Az okozati összefüggés vélelmében tehát nem lehet egy önkényes döntés („*empty shell*”), hanem plauzibilis bizonyítékokon kell nyugodjon, például azon a tényen, hogy a szennyező berendezése közel fekszik ahhoz a helyhez, ahol a szennyezést fellelték és az éppen olyan anyagokkal függ össze, amivel a szennyező egyébként dolgozik¹⁸⁹. Emiatt egyetérthetünk azokkal a szerzőkkel, akik szerint valójában nem is az okozatosság vélelméről van szó, hanem a modern eljárásjogokra jellemző bizonyítástechnikáról, a valószínűségek okszerű figyelembevételéről¹⁹⁰.

Ugyanakkor az európai bírósági gyakorlatban kialakult egy olyan irányvonal, hogy a környezethasználókat meg kell védeni a szennyező fizet elvének korlátlan alkalmazásától. Bizonyos körülmények között még a közös károkozás esetén is igazságtalan lenne, ha csupán néhány szennyezőt vonnának felelősségre, például egy terület felszíni vizeinek nitrátszennyezése esetén az ott gazdálkodó farmerek némelyikét vagy egy hulladéklerakó esetén néhány nagyobb beszállítót. Az EUCJ ilyen esetekben az *arányosság elvére* hivatkozik, amely túlmutat a környezetvédelmi elvek körén¹⁹¹. Hasonló ügyekben az Európai Bíróság eltekint az egyetemleges kötelezéstől és inkább vállalja az egyes szennyezők hozzájárulásának a külön-külön megállapítását¹⁹². A német alkotmánybíróság pedig egyenesen hatályon kívül helyezte a tulajdonosok kötelezettségét megállapító német talajvédelmi törvény rendelkezéseit az arányosság elvének megsértésére hivatkozva¹⁹³.

A szennyező fizet elve alól az európai szabályok kivételeket is ismernek, különösen azokban az esetekben, amikor a környezet védelme érdekében állami támogatásokat vezetnek be. Egyrészt nem mindig lehetséges a teljes környezeti költségek internalizálása, másrészt egyes esetekben a szennyezők a náluk maradó forrásokat a lehető legcélszerűbben a hosszabb távú szennyezés megelőzési programjaik végrehajtására tudják felhasználni¹⁹⁴.

(*a szennyező fizet elve és a társadalmi igazságosság*) A szennyező fizet elv következetes végrehajtása még semelyik országban nem valósult meg, hiszen általános tapasztalat, hogy a környezetbarát, egészséges, esetleg még társadalmilag igazságosabban megtermelt árucikkek általában jóval drágábbak. Emiatt a szegényebb néprétegek nem engedhetik meg maguknak az ilyen árucikkeket és így a társadalmi igazságosság igénye szembekerül a környezetvédelem szempontjaival. Hasonlóképpen, ha a klímaváltozással szembeni védekezés során kidolgozott *karbon adókat* egyes tüzelőanyagokra kivetik, ez a szegényebb háztartásokat relatíve jobban megterheli¹⁹⁵. Más szerzők a környezeti igazságtalanságnak e jelenségeit „környezetvédelmi dzsentifikációnak” hívják, azaz, környezetvédelem, sőt fenntartható fejlődés csak annak jut, aki meg tudja fizetni. Másoknak szerényebb otthon, kevesebb szigetelés, esetleg ólomtartalmú

¹⁸⁷ Lindhout, 2013, 56. old.

¹⁸⁸ St. Lawrence ügy, Kanada

¹⁸⁹ ERG ügy

¹⁹⁰ de Sadeleer, 2015, 235. old.

¹⁹¹ Standley ügy, Pontina Ambiente ügy

¹⁹² Futura Immobiliare ügy

¹⁹³ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 102, 1, (2003)

¹⁹⁴ Guidelines for state aid for environmental purposes (2001) OJ C 37 p.3.

¹⁹⁵ Pedersen, 2010, 40. old.

beltéri festék és hosszú ingázás, távol a családtól¹⁹⁶. A fenntartható fejlődés elve átfogó, szerkezeti követelményei tehát a szennyező fizet elv megvalósítása során is körültekintő, komplex társadalmi-gazdasági elemzést kívánnak.

(*a szennyező fizet elve és célszerűségi megfontolások*) Megjegyezzük, hogy hosszabb távon és társadalmi szinten nem mindig a közvetlen szennyező felelősségre vonása hozza magáva a legkedvezőbb és legbiztosabb környezetvédelmi eredményeket. Bizonyos esetekben azt célszerű az elszennyezett területek megtisztítására kötelezni, akinek a szennyező magatartásból végső soron haszna volt (*a profit elve*¹⁹⁷) vagy aki abban a helyzetben van, hogy itt és most a leghatékonyabban el tudja látni az adott terület megtisztítását és őrzését a további szennyeződésektől (a gondnokság elve – *stewardship principle*¹⁹⁸). Ezek az elvek hasznos kiegészítői lehetnek a szennyező fizet elvének, hiszen a szennyezésért közvetlenül felelősök személye gyakran nem állapítható már meg vagy éppen nem képesek a helytállásra („*orphan sites*”). Közös gyökerük, hogy mindenképpen el kell kerülni, hogy teljes mértékben az államra (az adófizetőkre) vagy az igen korlátozott erőforrásokkal rendelkező önkormányzatokra maradjon a szennyezett területek feltisztításának, a további környezeti károk megelőzésének a terhe. Jellemző és általános példa, hogy a Welsz-ben nyilvántartott 149 súlyosan elszennyezett terület közül egy több éves állami program során is mindössze négyet sikerült teljesen megtisztítani¹⁹⁹, Európa szerte mintegy 340.000-re becsülik a súlyosan szennyezett területek számát, amelyeknek legfeljebb 15 %-át sikerült eddig helyreállítani.²⁰⁰ Az ELD 6.3. cikke alapján Európában a hatóságoknak csak a munkálatok elvégzése után van lehetőségük arra, hogy a szennyezett terület feltisztításának költségeit a szennyezőtől behajtsák, ez pedig az erőforrások szűkösségén túlmenően további negatív ösztönzőként hat.

Az angolszász jogban kifejlődött ingatlantulajdonosi felelősség (*stewardship elv*) végülis egyfajta közvetett felelősséget jelent: az ingatlan tulajdonjoga nem csak jogokat, de kötelezettségeket is tartalmaz, egyebek között azt, hogy a tulajdonosnak (használónak) felügyelnie kell az ingatlanját, nem szabad megengednie, hogy pl. más személyek hulladékot helyezzenek el rajta vagy a környezetre veszélyes tevékenységet végezzen ott. Arról sem lehet elfeledkezni, hogy a terület megtisztítása végső soron a tulajdonosnak, de magának az érintett közösségnek is alapvető érdeke, ismét használható és egészséges lesz a területe, ami az ingatlan és a szomszédos ingatlanok piaci értékében is kifejeződik. A kiegészítő elv alkalmazása azonban itt is, mint minden alapelvénél, bonyolult mérlegelési tevékenységet igényel, nyilvánvaló, hogy nem elfogadható az a megoldás sem, amely kispénzű lakóingatlan tulajdonosokat tesz fizetéseképtelenné vagy rendkívüli mértékben megnehezíti az anyagi helyzetüket²⁰¹.

(*a szennyező fizet elve az Európai Bíróság gyakorlatában*) Az európai bírósági gyakorlatot elemezve Smith rámutat, hogy a szennyező fizet elve elválik a környezeti költségek internalizálásának elvétől, hiszen az utóbbi esetben nem feltétlenül beszélünk szennyezőről (szennyezőanyag határérték feletti kibocsátójáról), inkább csak környezethasználóról. Ezzel együtt ez utóbbi csoport is köteles lehet bizonyos tevékenységekre vagy tevékenység módosításra, pl. új szűrőberendezések felszerelésére, ráfordítások eszközzésére a környezeti

¹⁹⁶ Krueger, 2011, 26. old.

¹⁹⁷ Lindhout, 2013, 58. old.

¹⁹⁸ Lees, 2012, 98. old.

¹⁹⁹ Lees, 2012, 106. old.

²⁰⁰ de Sadeleer, 2015, 232. old.

²⁰¹ Lees, 2012, 102-3. old., 106. old.

management rendszerben stb.²⁰² Bándi szerint is a szennyező folyamatot sokkal inkább nevezhetjük környezethasználatnak, mivel nem feltétlenül kell jogellenes magatartásra gondolni az elv gyakorlatában. A környezethasználatnak viszont minden egyes lépéséhez kapcsolható valamilyen költségkihatással járó következmény, az előkészítéstől az utógondozásig²⁰³.

Az Európai Bíróság – ahogyan azt már a többi alapelvénél is láttuk – ezen túlmenően is igyekszik behatárolni a szennyező fizet elv alkalmazási körét. Általában vonakodik olyanok felelősségét megállapítani, akik bár egy meghatározott kockázati csoportban benne voltak (pl. farmerek egy vízvédelmi terület közelében) az adott szennyeződéshez bizonyítottan nem járultak hozzá vagy nem jelentősen járultak hozzá. Másként, a Bíróság úgy látja, hogy a szennyező fizet elvvel kapcsolatosan az egyetemlegesség szabályai nem alkalmazhatók olyan esetben, amikor az egyes szennyezők anyagi ereje csekély vagy túl nagy különbség van a gazdálkodók vagyoni helyzete és lehetőségei között. Ilyen esetekben vissza kell térni az arányos teherviseléshez²⁰⁴. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a kis szennyezők pusztán méreteik miatt teljes mértékben megszabadulhatnak a fizetési kötelezettségeik alól. Éppen ellenkezőleg, a bíróság egy másik ügyben kimondta, hogy a hulladékkezelés költségeit teljes mértékben, az összes következményt illetően a hulladéktermelőknek, illetőleg tulajdonosoknak kell állniuk²⁰⁵. Még szélesebb kört ölel fel a csomagolóanyagok által okozott környezeti terhekért való felelősség. Ide kell tartozzon mindenki, aki ezeket az anyagokat használta, nem pedig csak a gyártók, importőrök és forgalmazók²⁰⁶. Mindezekkel tehát a Bíróság egy koherens rendszert képez, amiben megvonja a szennyező fizet elv gyakorlati alkalmazásának a határait.²⁰⁷

III.6. A közösségi részvétel elve

(a közösségi részvétel és a hozzá tartozó segéd-elvek) A közösségi részvétel elvét ugyancsak a Riói Nyilatkozat fogalmazta meg máig érvényes komplexitással a 10. elvében:

„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, melyekkel 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.”

Az Európai Unió 7. Környezetvédelmi Akcióprogramja a környezetvédelem hatékonyságának növelését mindenek előtt a közösségi részvétel elvének erősítésében látja²⁰⁸. A közösségi részvétel elve egyes jogokban további al-elvekre bomlik, például az *autenticitás* (a részvétel eredményét ténylegesen figyelembe kell venni), a *számonkérhetőség* (a részvétel eredményeit valamennyi érdekelt számon kérheti a jogorvoslat során), az *inkluzivitás* (a döntéshozónak

²⁰² Smith, 2019, 9. old.

²⁰³ Bándi, 2008, 112. old.

²⁰⁴ C-293/97 ügy, *The Queen v Secretary of State for the Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley and Others and D.G.D. Metson and Others*, [1999] ECR I-2603, 51. bekezdés

²⁰⁵ C-172/08 ügy, *PontinaAmbiente*, [2010] ECR I-1175, 37. bekezdés

²⁰⁶ C-104/17 ügy, *SC Cali Esprou SRL v. Administratia Fondului pentru Mediu*, 22. bekezdés

²⁰⁷ Lindhout, 2014, 50. old.

²⁰⁸ Bándi, 2018b, 126. old.

törekedni kell arra, hogy valamennyi érdekeltnek meglegyen a lehetősége a részvételre), a *transzparencia* (nem csak az eljárás adatainak nyilvánosságát, de azt is biztosítani kell, hogy a résztvevők meg is értsék és kezelni is tudják az eljárás adatait), az *elkötelezettség* (megfelelő idő és erőforrások biztosítása a részvételhez) és az *integritás* elve (a döntéshozó az eljárás összes adatát a megfelelő súllyal legyen képes beépíteni a döntésébe)²⁰⁹.

(*az elv erős emberi jogi és nemzetközi jogi háttérére*) A közösségi részvétel mindhárom alapelve mélyen gyökerezik a modern államok alkotmányos hagyományaiban, a jogállamiság (*rule of law*), a jó kormányzás (*good governance*) kialakult elveiben. A közigazgatási eljárás áttekinthetősége, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága, a jogorvoslati jog a környezetvédelmi ügyekre aktualizálva rendre megfelelnek a közösségi részvétel egy-egy pillérének. Még átfogóbban, a közösségi részvételt társadalmi igazságosság eljárásjogi megnyilvánulásának, egyben alapfeltételének is szokták tekinteni²¹⁰.

A közösségi részvétel elvét és gyakorlatát a pán-európai régióban az Aarhusi Egyezmény dolgozta ki a legrészletesebben, ugyanakkor az elfogadása óta eltelt 20 év alatt olyan új tényezők jelentek meg, mint az elektronikus információs hálózatok („Big data”), olyan lakossági kezdeményezések, amelyek során egy közösség önmaga veszi kézbe a környezeti problémájának monitorozását, kezelését, illetőleg kiderült, hogy az Egyezmény ún. részvételre képesítésre vonatkozó rendelkezései is megerősítést igényelnének. Más régiók tapasztalatai is halmozódnak, így például az ún. állampolgári perekről (*citizens' lawsuits*) az Egyesült Államokból vagy éppen az ún. SLAPP (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) ügyek. Az Aarhusi Egyezményhez azonban a nemzetközi közösség nem mer hozzájárulni, attól tartva, hogy az Egyezmény számos mind a mai napig előremutatónak számító rendelkezései közül néhányat a részes felek feláldoznának az új eljárás során. A nemzeti szintű jogokra vár tehát az új társadalmi folyamatok megfelelő jogi leképezése.

(*a részvételre képesítés al-elve*) A közösségi részvétel rendszere – amelynek a három pillér, az információhoz jutás, a beleszólási jog és a jogorvoslati jogok látszólag megfelelő alátámasztást biztosít –, valójában semmit sem ér, ha egy országban, közösségben nincsenek akik valójában képesek vagy hajlandók azokat használni, amikor valamilyen környezeti konfliktusra kerül a sor²¹¹. Emiatt a részvételre képesítés rendszere, amit az Aarhusi Egyezmény ugyancsak megfelelő részletességben felajánl, a közösségi részvétel elvének vagy ahogy másképpen megfogalmazzák, a környezeti demokráciának az egyik legfontosabb indikátora.

(*a közösségi részvétel elve az Európai Bíróság gyakorlatában*) A közösségi részvétel csupán egy lehetőség, amelynek felhasználása függ az érintett közösségektől és civil szervezetektől és a hatóságoktól egyaránt. A bíróság rámutatott, hogy azzal, hogy egy (Natura 2000-es) ügyet kezdeményezett, az adott személy vagy szervezet mindenképpen “körön belülre kerül”, azaz feltétlen joga van arra, hogy az egész eljárásban résztvegyen, illetőleg figyelemmel kíséresse a döntések megfelelő végrehajtását is²¹². Mindazonáltal természetesen az általános nyilvánosságot is megfelelően értesíteni kell, minden olyan esetben, ahol ezt az Aarhusi

²⁰⁹ Auditor General of British Columbia: Public Participation – Principles and Best Practices for British Columbia (2008), idézi ELC, 2012, 10. old.

²¹⁰ Pedersen, 2010, 27. old.

²¹¹ Fülöp, 2008, 107. old.

²¹² C-323/17 ügy, *People Over Wind, Peter Sweetman v. Coillte Teoranta*, 39. bekezdés, illetőleg C-243/15 ügy, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, EU:C:2016:838, 49. bekezdés, idézi Smith, 2019, 7. old.

Egyezmény 6. cikke és I. melléklete, illetőleg valamelyik a számos közösségi részvétellel operáló európai jogforrás közül (hatásvizsgálat, stratégiai vizsgálat, az egyes környezetvédelmi, vízgazdálkodási, energiaügyi stb. jogszabályok) azt előírja²¹³. A közösségi részvétel terén anyagi, szakmai stb. okok miatt természetesen a civil szervezetek és más lakossági közösségek a legaktívabbak²¹⁴, ez azonban nem jelenti azt, hogy a közösségi részvétel lehetőségétől magánszemélyeket el lehetne zárni²¹⁵. Minden olyan ügy, amelyben bármely szintű társadalmi elem részvételi jogait valamilyen módon megsértik, alkalmas kell legyen a bírói felülvizsgálatra²¹⁶.

Az SKV Irányelv alkalmazási gyakorlataival kapcsolatban mutat rá a bíróság, hogy a közösségi részvétel célja nem csupán a környezetvédelmi döntések színvonalának (adattartalmának, megközelítéseinek stb.) a javítása, hanem a környezeti demokrácia biztosítása is, ennek folytán a hatóságoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy ez a részvétel hatékony és megfelelően széles körű legyen (*részvételre képesítés*)²¹⁷.

IV. Az alapelvek rendszere, összefüggései más rendszerekkel, végrehajtásuk

IV.1. Az egyes alapelvek összefüggései

A környezetvédelmi alapelvek egyike sem abszolút vagy az összes többi fölé rendelt, inkább jelentős átfedésekkel²¹⁸, mintegy rendszert képezve működhetnek hatékonyan. Eközben figyelemmel kell lenniük a *fenntartható fejlődés* tágabb értelemben vett elvére, amelyben a környezetvédelmi elvek nincsenek egyedül, osztozniuk kell a politikai figyelmen és az állami erőforrásokon a különböző társadalmi és gazdasági célkitűzésekkel. A Riói Nyilatkozat figyelemmel van az elvek rendszerére és egységes szemlélettel szabályozza azokat. Az elővigyázatosság elve szövegezésében ennek megfelelően, ahogy fentebb láttuk, utalást tesznek a 7. alapelvben megfogalmazott közös, de differenciált felelősség elvére is.

Láttuk, hogy a fenntartható fejlődés elve szinte elválaszthatatlanul összefügg egyrészt *a generációk közötti és a generációkon belüli igazságosság* elvével, másrészt az *integráció* elvével²¹⁹. Bándinál a fenntartható fejlődés elvének részegységeként jelenik meg az elővigyázatosság elve²²⁰. Mindezek megerősítik azt az elképzelésünket, hogy a fenntartható fejlődés elve kifejezetten alkalmas lehet egyfajta gyűjtő elvnek is. Az integráció elve abból a szempontból szintén átnyúlik az összes többi környezetjogi irányelv fölé, hogy nem csak a környezetvédelem általános követelményét, szemléletét kell a jogrendszer összes releváns jogszabályában és azok alkalmazása során figyelembe venni, hanem éppenséggel az alapelvek rendszere szolgáltatja azt a kiindulópontot, amely alapján a rokonterületi ágazatok jogalkotói és jogalkalmazói első sorban megismerhetik a környezetvédelem követelményeinek, az ezzel kapcsolatos társadalmi igényeknek az érvényesítési lehetőségeit az adott területükön.

²¹³ C-243/15 ügy, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, 8th November 2016, EU:C:2016:838, 45. bekezdés

²¹⁴ Bizottság a2j, 2017, 23. old.

²¹⁵ C-72/95 ügy, *Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV and Others v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, 27th June 1985, 85/337/EEC, 56. bekezdés

²¹⁶ Bizottság a2j, 2017, 20. old.

²¹⁷ C-305/18 ügy, *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus, Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps v. Presidenza dei Consiglio dei Ministri et al.*, 58. pont

²¹⁸ Pedersen, 2010, 49. old.

²¹⁹ Maguire, 2012, 107. old.

²²⁰ Bándi, 2013d, 471. old.

Az *integráció elve*, különösen abban a részletesebb jelentésében, amely az egyes igazgatási ágazatok együttműködéséről, szemléleti közösségéről szól, a *környezeti hatásvizsgálat elvével* is rokonítható²²¹. Ezzel összefüggésben ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a hatásvizsgálat elve a *megelőzés* és az *elővigyázatosság* elveit is magában foglalja (és/vagy megvalósítja), természetesen a *társadalmi részvétel* elvével együtt, amely a hatásvizsgálati eljárásoknak lényegében fogalmi eleme. Az *elővigyázatosság* elve a *generációk közötti igazságosság* elvétől is elválaszthatatlan,²²² minthogy a bizonytalanság és ezért a valószínűségekkel végzett műveletek a jövő vonatkozásában elkerülhetetlenek.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában is közel kerül egymáshoz a *megelőzés elve* (*elővigyázatosság elve*) és a *nemzedékek közötti igazságosság* és így természetesen, kimondatlanul is a *fenntartható fejlődés alapelve*. A 80 méter mélységig engedély nélkül, adott esetben egy-egy régióban számolatlanul lefúrható kutak környezeti hatásaival foglalkozó alkotmánybírósági határozat²²³ aláhúzza, hogy a jövő nemzedékekkel szemben egyebek közt az Alaptörvény P) cikke alapján fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az *elővigyázatosság* és a *megelőzés elvének* megfelelően értékelje és mérlegelje²²⁴.

A *szennyező fizet elvét* érvényesítő legfontosabb európai uniós irányelv, a Környezeti Felelősség Irányelv (ELD) célkitűzésének ismertetése során elsőként utal arra, hogy ezt az elvet a *fenntartható fejlődés elvével* összhangban kívánja megvalósítani²²⁵. A két elv összefüggését könnyű belátni, ha belegondolunk, hogy önmagában a szennyező, veszélyeztető tevékenységek még nem minden esetben jogellenesek, hiszen a társadalom a belőlük származó előnyökért bizonyos esetekben hajlandó együtt élni ezekkel a káros jelenségekkel²²⁶. Ezzel visszajutottunk a *szennyező fizet elv* érvényesülési kereteinek kérdéséből a *fenntartható fejlődés* alapvető vonásáig, hogy ti. a környezetvédelem érdekeit csak a megfelelő társadalmi és gazdasági tényezőkkel összehangoltan lehet sikeresen érvényesíteni. Az ELD-t említve okvetlenül meg kell emlékeznünk arról is, hogy az Irányelv a *szennyező fizet elvének* hatékony érvényesítéséhez a legfontosabb eszközt éppen a *közösségi részvétel elvének* az érvényesítésében látja. Továbbmenve, az ELD vizsgált célkitűzése a *szennyező fizet elvét* és a *közösségi részvétel elvét* természetesen nem csak a már bekövetkezett környezeti károk miatti felelősség maradéktalan érvényesítése végett kívánja alkalmazni, hanem az ilyen esetek *megelőzése* érdekében is.

A *szennyező fizet elv* fontos kiegészítő elve továbbá a *tulajdonosi felelősség elv* (*stewardship principle*), mivel szervesen magában foglalja az ingatlan tulajdonosok felelősségét azért, hogy a földet jó állapotban örökítsék tovább a *jövő generációkra*²²⁷.

IV.2. Az alapelvek összefüggései más jogágak alapelveivel

(*környezetvédelmi alapelvek és emberi jogok*) A környezetjog alapelvei egyre inkább beágyazódnak a jogrendszerbe és kölcsönös kapcsolódási pontok alakulnak ki, erősödnek meg. Az egyik legfontosabb ilyen kapcsolatrendszer az emberi jogokkal áll fenn. Ennek

²²¹ ELC, 2012, 3. old.

²²² McIntyre, 2006, 175. old.

²²³ 13/2018. AB

²²⁴ Szilágyi JE, 2018, 86. old.

²²⁵ ELD, Preambulum, (2) felhívás

²²⁶ Sztancs, 93. old.

²²⁷ Lees, 2012, 108. old.

ellenére, az egészséges környezethez való jog egyértelmű kodifikációja a nemzetközi jogban csaknem negyven éve napirenden van, és története inkább az óvatos visszalépések története.

Ahogyan Pallemmaerts megállapította, már a Riói Nyilatkozat is visszalépés volt az azt 20 évvel megelőző Stockholmi Nyilatkozathoz képest²²⁸. Míg Stoccholmban az állam- és kormányfők odáig merészkedtek, hogy a megfelelő minőségű, a méltósággal és jólléttel összeegyeztethető környezetet legalábbis a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez való emberi jogokkal együtt említették²²⁹, addig a Riói Nyilatkozat már csak az egészséges környezethez való jog elismerésének pótszereivel, rokonértelmű kifejezésével operált, mint „az egészséges és produktív élet a természettel való harmóniában, ami jár az emberi lényeknek” vagy „biztosítani kell a fejlődési és a környezeti szükségleteket mind a jelenlegi, mind a jövő nemzedékek számára”²³⁰. Megjegyezzük, hogy a nem kötelező jellegű nemzetközi jogi dokumentumok közül legkevesebb 30 már tartalmazza a környezethez való emberi jogot mind a jelen, mind pedig a jövő nemzedékek tekintetében²³¹, illetőleg ugyanígy tesz több mint 60, főleg az utóbbi időben elfogadott nemzeti szintű alkotmány is²³².

2012-ben (legutóbb) az Európa Tanács publikált egy a környezeti jogokra és az azokkal összefüggő emberi jogokra (magánlakás, magánélet védelme, élethez való jog, tisztességes eljárásra és jogorvoslatra vonatkozó jog, információs jogok, hatékony jogvédelem joga és a birtoklás zavartalanságának joga) vonatkozó kézikönyvet²³³, 2015-ben pedig az Emberi Jogok Európai Bírósága közzétett egy összefoglalót a környezeti jogokkal kapcsolatos emberi jogi sérelmeket megállapító ügyeiről²³⁴. Nem szükséges hosszasan ecsetelni, hogy ez a kapcsolódás egy több évszázados diszciplínához milyen presztízsnövekedést jelent a viszonylag új környezetvédelmi jogterület számára és azt sem, hogy milyen mértékben gazdagítja a rendelkezésre álló jogi eszközöket.

John Knox, aki majdnem egy évtizedig dolgozott az ENSZ főtitkárának a megbízatásából az emberi jogok és a környezetvédelem összefüggésein, 2018-ban kiadott egy listát a két jogterület közös elveiről²³⁵. A *special rapporteur* megállapítja, hogy az egészséges környezethez való alapjogot a nemzeti alkotmányok túlnyomó többsége tartalmazza és egyre több nemzetközi szerződésben is megjelenik az összes földrészen, így az Aarhusi Egyezményben, az Emberi Jogok Afrikai Kartájában, az Emberi Jogok Amerikai Egyezményében, Az Emberi Jogok Arab Kartájában és az ASEAN Emberi Jogi Nyilatkozatában²³⁶. Hasonlóképpen, az ILA 2002-ben elfogadott Új Delhi Nyilatkozat preambuluma rámutat az emberi jogok és a társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi célok kölcsönös összefüggésére²³⁷. Mások szerint – és természetesen ez aligha lehet kétséges – a környezetvédelmi alapelveknek emberi jogi elvekként megfogalmazva kevesebb kompromisszummal kellene szembenézniük. Az emberi jogi szempont elvárássá teszi azt az

²²⁸ Pallemmaerts, 2002, 11. és 13. old.

²²⁹ Stockholmi Nyilatkozat, 1. cikk

²³⁰ Riói Nyilatkozat, 1. és 3. alapelvek

²³¹ A Ban Ki-moon jelentés (2013, 13. pont) rámutat, hogy a jelen és jövő nemzedékek emberi jogai között nem lehetséges elvi különbséget tenni, hiszen nincsen olyan nemzetközi emberi jogi dokumentum, ami ezeket a jogokat a születés időpontjától tenné függővé.

²³² Ward, 2012, 6. old.

²³³ Bándi, 2017, 164. old.

²³⁴ Hivatkozta: Bándi, 2016, 11. old.

²³⁵ Knox, 2018

²³⁶ Knox, 2018, 6. old.

²³⁷ Horváth, 2013, 37. old.

igényt, hogy a jogalkotó elsődleges célnak tekintse a környezet védelmét²³⁸. Ahogy Dinah Shelton megfogalmazza: „(...) az emberi jogokat úgy tekintjük, mint a társadalmi igények maximumát, amelyek a környezettel kapcsolatos megfontolásokat a bármikor módosítható vagy elhagyható mindennapi politikai választások fölé emelik²³⁹.

John Knox első két alapelve egymás tükörképe:

- az államok kötelesek gondoskodni a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezetről, avégett, hogy ezáltal tiszteletben tartsák, védelmezzék és érvényesítsék az emberi jogokat,
- az államok kötelesek tiszteletben tartani, védelmezni és érvényesíteni az emberi jogokat avégett, hogy ezzel gondoskodjanak a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezetről.

Az indokolásban Knox természetesen elismeri, hogy nem minden esetben lehetséges a környezeti károk megelőzése és ezáltal emberi jogok sérülhetnek. Ugyanakkor az államoknak kellő gondossággal kell eljárni annak érdekében, hogy ezt megelőzzék. Láthatjuk, hogy az első két iker alapelv egyrészt a kifejezetten megemlített *fenntarthatóság*, másrészt az *elővigyázatosság elvének* a megfogalmazása sajátos emberi jogi nézőpontból.

- Az államok tiltsanak meg mindenféle megkülönböztetést és biztosítsák az egyenlő és hatékony védelmet a megkülönböztetésekkel szemben a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való hozzáférés tekintetében.

Kérdéses, hogy a máris könyvtárnyi szakirodalommal rendelkező *környezeti igazságosság* (environmental justice) témakörének helye van-e a környezetvédelmi alapelvek listájában vagy elegendő a távoli alkotmányos védelem ebben a kérdésben. Knox logikus rendszere, illetőleg az a tény, hogy a környezeti igazságosság speciális jogterületté kezd kifejlődni, az előbbi mellett szól, még akkor is, ha nem önálló alapelv, hanem a többi alapelvbe épül be – a fenntartható fejlődés általános elvét követve. A környezeti igazságosság elvének megsértése, a környezeti diszkrimináció lehet közvetlen, amikor bizonyos csoportokat eleve hátrányosabban kezelnek a környezetvédelem terén, illetőleg közvetett, amikor látszólag semleges jogok, ágazati politikák vagy joggyakorlat valójában aránytalan terheket rónak egyes csoportokra az emberi jogaik gyakorlása közben. Nyilvánvaló, hogy mindkét helyzetet kezelni kell, az utóbbit kifejezett pozitív diszkriminációval, a környezeti ügyekben támogatásra szoruló csoportok vonatkozásában²⁴⁰.

- Az államoknak biztonságos és bátorító feltételeket kell teremteni ahhoz, hogy az emberi jogokért és a környezet védelméért dolgozó személyek, csoportok és szervezetek mindenféle fenyegetéstől, zaklatástól, megfélemlítéstől és erőszaktól mentesen végezhesék a munkájukat.

Ez az emberi jogi alapelv a *társadalmi részvétel elvéhez* tartozó részvételre képesítés elvének nagyon fontos negatív megfogalmazása (azaz a részvételre képtelenítés tilalma), amelyet az Aarhusi Egyezmény 3(8)-(9) cikkei is kodifikáltak.

- Az államoknak tiszteletben kell tartaniuk és védelmezniük kell a szólásszabadságot, az egyesülési jogot és a békés gyülekezés jogát a környezetvédelmi ügyek vonatkozásában is.

²³⁸ Rebecca Bratspies: Do we need a human right to a healthy environment? Santa Clara Journal of International Law, 2015., idézi Bándi, 2016., 18. old.;

²³⁹ Dinah Shelton: Whiplash and Backlash – Reflections on a Human Rights Approach to Environmental Protection, Santa Clara Journal of International Law, 2015, hivatkozva Bándi, 2016, 25. old.

²⁴⁰ Knox, 2018, 7. old.

- Az államoknak gondoskodniuk kell a környezeti nevelésről és a nyilvánosság környezettudatosságáról.

A *részvételre képesítés* pozitív oldalának néhány fontos elemét fogalmazzák meg ezek az elvek, amelyek rámutatnak a környezetvédelmi elvek, az alapvető szabadságjogok és a gazdasági jogok között fennálló fontos párhuzamokra. A különböző részvételre képesítési programokat úgy kell felépíteni, hogy igazodjanak az adott közösségek kultúrájához, nyelvéhez és környezetvédelmi helyzetéhez.

- Az államoknak biztosítaniuk kell a környezeti információhoz való hozzáférést egyfelől az információ összegyűjtésével és terjesztésével, másfelől pedig bárki kérésére megfizethető, hatékony és időszerű információszolgáltatással.

A közösségi részvétel jogának (elvének) első pillére az *információhoz való jog*. A fennálló kivételeket egyértelműen meg kell határozni a jogalkotóknak és a jogalkalmazóknak, azzal, hogy mindkét szinten a kivételek megszorító értelmezésének kell az uralkodó szabálynak lennie.

- Annak érdekében, hogy elkerüljék az emberi jogokkal összeegyeztethetetlen környezeti hatásokkal járó tevékenységek folytatását vagy engedélyezését, az államoknak a környezeti hatások előzetes értékelését kell előírniuk minden terv és egyedi beruházás engedélyezéséhez, amelynek során egyebek között a lehetséges környezeti hatások emberi jogi következményeit is fel kell tárni.

A 8. elv a *környezeti hatásvizsgálat elvének* emberi jogi vetülete. John Knox felhívja a figyelmet a hatásvizsgálati eljárás garanciális elemeire, mint az érintettek lehető legkorábban történő értesítése, a valós alternatívák, a *kumulatív* hatások feltárása, a határon áterjedő hatások és a hatástanulmány független testület vagy hatóság által történő felülvizsgálata. A társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata során figyelemmel kell lenni a releváns emberi jogokra, így az élethez, egészséghez, táplálékhoz, vízhez és szanitációhoz, lakhatáshoz és kulturális identitáshoz való jogokra. A környezeti igazságosság elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma át kell, hogy hassa az egész hatásvizsgálati eljárást, a UNEP hatásvizsgálati iránymutatása egyenesen *emberi jogi hatásvizsgálat* lefolytatásának a szükségességéről beszél²⁴¹. A közösségi részvétel, ahogy korábban is láttuk, a hatásvizsgálati elv egyik meghatározó eleme, Knox pedig arra is rámutat, hogy megfelelő részvételre képesítési intézkedések nélkül a közösségi részvétel csak formalitás marad²⁴².

- Az államoknak biztosítaniuk kell és elő kell mozdítaniuk a közösségi részvételt a környezetre vonatkozó döntéshozatali eljárásokban, valamint figyelembe kell venniük a nyilvánosság véleményét ezekben az eljárásokban.
- Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy hatékony jogorvoslatok álljanak rendelkezésre abban az esetben, ha az emberi jogokat a környezetre vonatkozó nemzeti jogokban megsértik.

A 9. és 10. elvek a közösségi részvétel második és harmadik pillérének emberi jogi vetületei, párhuzamba állíthatók régóta elfogadott nemzetközi emberi jogi szerződésekkel.²⁴³ Megalapozottan tárgítják ki az Aarhusi Egyezmény vonatkozó rendelkezéseit, különösen a 9(3)-(5) cikkeket, egyebek között a felülvizsgálata (jogorvoslati) eljárások minőségére vonatkozó követelményeket egészíti ki jelentősen:

²⁴¹ UNEP EIA Principles, 2004, 18-19. pontok

²⁴² Knox, 2018, 13. old.

²⁴³ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, 8. és 21. cikk, A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye, 2(3) cikk és 25. cikk

*Pártatlan, független, megfizethető, átlátható, méltányos, időszerű, szakszerű, megfelelő erőforrásokkal ellátott, további jogorvoslati lehetőségeket biztosító, kötelező döntésekre jogosult, ideértve a sürgős átmeneti intézkedéseket is, a kompenzációt, a helyreállítást, kijavítást, továbbá egyaránt rendelkezésre kell álljon azonnali vagy előreláthatóan bekövetkező, illetőleg múltbeli és folyamatban levő jogsértések esetén is.*²⁴⁴

- Az államoknak olyan anyagi jogi környezeti követelményeket kell megállapítani és fenntartani, amelyek nem diszkriminatív jellegűek, figyelembe veszik a visszalépés tilalmát és ezen túlmenően is tiszteletben tartják, védelmezik és érvényesítik az emberi jogokat.

Knox elismeri, hogy az államoknak mérlegelési joguk van abban, hogy hol húzzák meg a levegőminőségi, klímavédelmi, vízvédelmi, a toxikus anyagokra, a természetvédelemre és a biodiverzitás védelmére vonatkozó határokat, azonban ez a szabadság nem korlátlan. Mindenképpen figyelembe kell venniük a már bevezetett *környezeti igazságosság* elvét, a *visszalépés tilalmát* nem csak környezetvédelmi, de a belőlük fakadó gazdasági, szociális és kulturális jogosultságok elért szintjével kapcsolatban. A nemzetközi jogi követelmények, a WHO által megállapított konkrét egészségügyi és környezeti határértékek és a legjobb rendelkezésre álló tudományos eredmények egyaránt tovább korlátozhatják a mérlegelés szabadságát.

A John Knox által felsorolt további alapelvek (12-16. pontok) már a következő fejezethez tartoznak, ezért ott ismertetjük őket.

Az *élethez való jog* és más emberi jogok, illetőleg a környezetvédelmi alapelvek közül elsősorban a közösségi részvétel elve kapcsán kerül rendkívül közel egymáshoz az Aarhusi Egyezményben: „a környezet védelme meghatározó fontosságú az emberek jóllétéhez és az alapvető emberi jogok betartásához, ideértve az élethez való jogot magát is”²⁴⁵. Az élethez való joggal fennálló ilyen közvetlen kapcsolat magyarázatot ad számos környezeti alapelv kiemelt érvényesítésére, a közösségi részvétel terén például a környezeti információhoz való jog és egyéb gazdasági, társadalmi érdekek ütközése esetén, aholis a kivételeket minden esetben megszorítóan kell értelmezni és figyelembe kell venni, hogy a környezeti kibocsátások megismerése alapvető érdek²⁴⁶.

(környezetvédelmi alapelvek és polgári jog) A környezetvédelmi alapelvek közül a *szennyező fizet* elve okszerűen kapcsolódik a polgári jog szabályaihoz is. Az észak-amerikai jogban, ahol a közigazgatási és a polgári jogi szabályok nem is válnak el egymástól olyan élesen, ez az összefüggés teljesen nyilvánvalónak látszik. Alberta Állam Környezetvédelmi Törvénye az egész rendszerét mintegy erre a kettős tételre építi fel:

*„senki sem jogosult anyagokat kibocsátani a környezetbe annál nagyobb mennyiségben, mint amire engedélyt szerzett vagy olyan mértékben, ami már jelentős mértékű hátrányos környezeti kárt okoz.”*²⁴⁷

Az engedély megléte tehát nem mentesít a kár megfizetése alól, csakúgy, mint a magyar jogban bevett *ágazati jogellenesség elve* alapján. A hazai polgári jogban és a környezetjogban egyaránt otthonos miskolci professzor asszony, Csák Csilla meggyőzően érvel emellett: „A

²⁴⁴ Knox, 2018, 15. old.

²⁴⁵ Preambulum, 6. felhívás

²⁴⁶ Aarhusi Egyezmény 4(4) cikk fejléc és láb (schapeau és tail)

²⁴⁷ Surtees, 2019, 2. old.

szennyező fizet elv egyrészt a jogi felelősség – a hulladékok által okozott károk és a hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott károk különbözőségéből eredő – kárviselési szabályaira utal általánosságban, másrészt a hulladékgazdálkodási tevékenységhez kapcsolódó költségviselési kötelezettségeket rögzít. *A szennyező fizet elve a szerződésen kívüli felelősség tekintetében az okozat kritériumaként szolgálhat.*²⁴⁸ (kiemelés tőlünk). Csak megerősíteni tudjuk, hogy a környezeti károk polgári jogi érvényesítése során a hazai bírósági gyakorlatban az egyik legfontosabb bizonyítási lehetőség a károkozó magatartás közigazgatási jogellenességének bizonyítása lehet, míg ugyanakkor ez fordítva nem minden esetben működik, hiszen a közigazgatási szempontból jogszerű magatartások is lehetnek a kártérítési jog szabályai szerint jogellenesek (az *ágazati jogellenesség* doktrínája).

A polgári jog és a szennyező fizet elvének rendkívül szoros összefüggését egy másik szerző a *veszélyes üzemi felelősség* polgári jogi intézményében látja. Tekintettel arra, hogy a veszélyes üzem meghatározásában a bizonytalanság, illetőleg a káros helyzetek valószínűségi alapon történő értékelése alapvető szerepet játszik („veszélyes üzemnek minősül minden olyan tevékenység, amelynél az embernek nincs feltétlen és abszolút uralma a veszélyforrások felett”²⁴⁹) a polgári jog veszélyes üzemi konstrukciója nem csak a szennyező fizet elvvel, hanem az *elővigyázatosság elvével* is szoros tartalmi összefüggésben van.

(*környezetvédelmi alapelvek és pénzügyi jog*) Természetszerűleg egyes környezeti alapelvek, jelesül ismét a *szennyező fizet elve* a pénzügyi jog szabályainak a segítségét is igénybe veheti, amikor meghatározott körben adójellegű pénzügyi jogi kötelezettséget szab ki az állam, annak érdekében, hogy az adott körbe tartozó vállalatok által okozott környezeti kár és egyéb társadalmi költség megtérítésének megfelelő fedezetét biztosítsa²⁵⁰.

IV.3. Ágazati alapelvek

(*hulladékgazdálkodási jogi alapelvek*) A környezet jog csaknem minden ágazata kialakítja a saját szabályozási rendszerét, amelynek csúcspontján általában egy ágazati kódex áll. Ezekben az összefoglaló igényű normákban többnyire megtalálhatók az adott ágazatra vonatkozó alapelvek, így például a hulladékgazdálkodási jogban a *kiterjesztett gyártói felelősség elve*, a *teljes életciklus elve*, a *közelség és az önellátás elvei* valamint a tételes jogi szabályokhoz már nagyban közelítő két elv, a *hulladék keverésének a tilalma*, továbbá a *hulladékhierarchia elve*²⁵¹.

(*vízgazdálkodási alapelvek*) A vízgazdálkodásban a *vízigények kielégítésének sorrendje* például szintén alapvető jelentőségű, hiszen a társadalom értékrendszerét közvetíti a vízgazdálkodási ágazat felé, ahol a részletes normák gondoskodnak a megfelelő végrehajtásáról²⁵². A nemzetközi vízjog és a nemzeti vízjog elvei között egyaránt szerepel a *méltányos vízmegosztás elve*²⁵³.

(*építési jogi alapelvek*) A magyar Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvét az épített környezetre is kiterjeszti²⁵⁴. Eszerint az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi

²⁴⁸ Csák, 2014. 26. old.

²⁴⁹ Sztancs, 2013, 93. old.

²⁵⁰ Csák, 2014. 29. old.

²⁵¹ Baranyai, 2018, 223. old.

²⁵² Baranyai, 2018, 215. old.

²⁵³ McIntyre, 2006, 174. old.

²⁵⁴ 27/1995. (V. 15.)

szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető pusztán az építő vagy építettő gazdasági érdekei alapján. Ugyancsak kiterjed az integráció elve (természetszerűen) a területrendezési jogra, ahol az ágazati koncepciók fontossági sorrendben semmiféle elsőbbséget nem élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben.²⁵⁵

(*több ágazatra kiterjedő alapelvek*) Olyan ágazati alapelvek is vannak, amelyek több környezetvédelmi vagy rokonterületi jogágazatban is szerepelnek, például a *költséghatékonyság* vagy a *keresztfinanszírozás tilalma* megjelenik mind a hulladékgazdálkodásban, mind a vízgazdálkodásban²⁵⁶. A *visszalépés tilalma* elvének alkalmazása is jóval általánosabb, mint a számunkra legismertebb környezetvédelmi jogi megfogalmazás, különösen a nemzetközi joggyakorlatban. Bándi amerikai alkotmányjogi példákat idéz, amik szerint a visszalépés tilalma minden erős alkotmányos jognál felmerül, ahol a *ius cogens* felfogás érvényesül. A visszalépés tilalma (non-retrogression, non-derogation, non-regression) a nemzetközi jogban is bevett alapelv²⁵⁷.

IV.4. Az alapelvek megfelelő végrehajtásának eszközei

(*a hagyományos módszerek kevésbé hatékonyak*) Mind az Európai Unióban, mind az egyes tagállamokban a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban felvetődő társadalmi igények szokásos kielégítési módja az, hogy különböző bizottságokat állítanak fel a releváns szervezetek képviselőinek a részvételével, illetőleg bizonyos szervezeteket meghatározott időközönként jelentések megírására köteleznek arról, hogy miként sikerült beépíteniük a tevékenységeikbe a környezetvédelmi követelményeket. Bár az integrált szemlélet, az ágazati hatóságok megfelelő együttműködése, annak adminisztratív számonkérése fontos célkitűzések, az említett megoldás többnyire csak látszatintézkedés, hatékonysága rendkívül alacsony²⁵⁸. Az Európai Tanács 1988. évi Cardiffi stratégiája például felhívta az agrár, a közlekedési és az energiaügyi tanácsokat, később pedig, néhány éven belül a belső piaci, gazdasági és pénzügyi, az általános (külügyi és kereskedelmi), a halászati, valamint a kohéziós, foglalkoztatási és kutatási ágazatok tanácsait, hogy dolgozzák ki saját ágazataik integrációs stratégiáit, illetőleg ezekről időközönként tegyenek jelentéseket. Úgy tűnik azonban, hogy ezek a szakmai gréniumok inkább ragaszkodnak saját ágazataik prioritásaihoz és nem sokat hajlandóak azokon módosítani a környezetvédelem kedvéért²⁵⁹.

(*az alapelvek többlépcsős lebontása*) A legtöbb alapelv esetében azonban láttuk már, hogy számos szűkebb hatókörű, de általában részletesebb alapelvre bomlik (a nemzedékek közötti igazságosság, elővigyázatosság, szennyező fizet elvei esetében meglehetősen kidolgozottan, ahogy erre a megfelelő fejezetekben is utaltunk), amit a gyakorlati megvalósítás irányába tett első lépésként értékelhetünk a jogfejlődésben. Az egyes, külön kifejlődött alapelvek megerősítik egymást, többféle szempontot egyesítenek, a közöttük lévő kapcsolatrendszer feltárása és megerősítése jelentős segítséget jelenthet az azok megvalósításáért, kikényszerítéséért felelős állami szervek számára.

(*az EK eredeti intézkedési csomagja*) A környezeti alapelvek érvényesülésében természetesen kulcsfontosságú az integráció elvének megfelelő végrehajtása. Az Európai

²⁵⁵ 24/1998. (V. 8.) AB.

²⁵⁶ Csák, 2014, 21. old.

²⁵⁷ Bándi, 2017, 165-167. old.

²⁵⁸ Kramer, 2003b, 20. old.

²⁵⁹ Horváth, 2013, 43. old.

Bizottság 1993-ban egy intézkedési csomagot fogadott el az integráció elvéről²⁶⁰. Az elv érvényesülésére a következő intézkedéseket tartalmazta ez a dokumentum:

- környezeti hatásvizsgálatot,
- magyarázó memorandumot (amelyben előadják az adott intézkedés pozitív és negatív környezeti következményeit),
- a Bizottság munkatervében zöld csillaggal való megjelölését azon tételeknek, amelyek jelentős környezeti kihatásokkal járhatnak,
- minden igazgatóságon környezetvédelmi kapcsolattartó személyeket neveztek ki, akik feladata a környezetvédelmi követelmények érvényesítése az adott ágazatban,
- az igazgatóságok vezetőinek környezeti koordinációs értekezletet írtak elő,
- a Bizottságnak éves jelentéseiben be kellett mutatni, hogy az adott évben a környezetvédelmi szempontokat milyen módon vették figyelembe és
- végül, nem utolsósorban az európai hivatalok saját hulladékgyűjtésének és a zöld beszerzés szabályait.²⁶¹

(az *IUCN javaslatai*) Az IUCN 2016-ban elfogadott Nyilatkozata a Környezeti Jogállamiságról (World Declaration on the Environmental Rule of Law) tekintélyes listát gyűjtött össze a környezeti jogállamiság megerősítésének és a Nyilatkozatban szereplő alapelveknek a megfelelő végrehajtásával kapcsolatban:

- monitoring és jelentések,
- korrupcióellenes intézkedések,
- jogilag támogatott környezeti management rendszerek,
- környezeti hatásvizsgálati eljárás (multidimenzionális, többközpontú perspektívákkal és a társadalmi-ökológiai kapcsolatrendszer komplexitásának a feltárásával),
- mennyiségi és minőségi modellezés (a legjobb hozzáférhető tudományos elvek és a környezeti etika alapján),
- együttműködés és adaptív menedzsment,
- koordinációs mechanizmusok, jogalkalmazási hálózatok, információmegosztás és bírósági együttműködés,
- környezeti nevelés és részvételre képesítés,
- az új technológiák és média lehetőségek kiaknázása az előzőekhez,
- kommunikációs rendszerek működtetése, útmutatók terjesztése, technikai és jogi segítségnyújtás,
- a civil társadalom erősítése, amely képes betölteni a környezeti kormányzati rendszerekben törvényszerűen megmaradó réseket,
- a környezeti és kapcsolódó bűncselekmények következetes üldözése,
- a jövő generációk jogaival kapcsolatos társadalmi párbeszéd szintentartása,
- a bíróságok függetlenségének és eszközeinek megerősítése avégett, hogy hatékonyan tudják értelmezni és alkalmazni a környezetvédelmi jogot.

(*emberi jogi alapú javaslatok*) John Knox, miután mintegy 10 éves kutatás után több oldalról feltárta a környezetvédelmi jogok és az emberi jogok összefüggéseit, az erről összeállított tömör alapelvek megfogalmazása során az utolsó öt elvben az alapelvek megfelelő végrehajtásának a garanciáira is kitért:²⁶²

- z államoknak biztosítaniuk kell a környezetvédelmi követelményeik hatékony kikényszerítését mind az állami, mind a magánszektor vonatkozásában.

²⁶⁰ Commission, SEC(93) 785 of 2 June 1993

²⁶¹ Kramer, 2003, 7. old.

²⁶² Knox, 2018, 16-25. old.

- Az államoknak együtt kell működniük egymással olyan hatékony nemzetközi jogi keretek megalkotásában, fenntartásában és kikényszerítésében, amelyek segítségével megelőzhetők, csökkenthetők és helyrehozhatók a határon áterjedő és a globális környezeti károk, amelyek szemben állnak az emberi jogok maradéktalan érvényesülésével.
- Az államok hozzanak többletintézkedéseket azok jogainak az érvényesítésére, akik a leginkább sebezhetők a környezeti károkkal és kockázatokkal szemben, eközben legyenek figyelemmel e csoportok igényeire, kockázataira és képességeire.
- Az államoknak biztosítaniuk kell, hogy megfeleljenek az őslakosokkal és tradicionális közösségekkel szemben fennálló kötelezettségeiknek.
- Az államok akkor is kötelesek tiszteletben tartani, védeni és érvényesíteni az emberi jogokat, amikor a környezeti kihívásokkal szemben lépnek fel vagy a fenntartható fejlődésre vonatkozó programjaikat valósítják meg.

(a *Brexit utáni brit környezetvédelmi törvény javaslat*) Az új brit környezetvédelmi törvény tervezete az alapelvek végrehajtásáról két intézkedéssel igyekszik gondoskodni. Az egyik a már meglévő szabályok szerint is kötelező nemzeti környezetvédelmi tervezés, aminek meghatározó eleme, hogy nem lehet 15 évnél rövidebb. A 2018 januárjában hatályba lépett terv 25 évre szól, azzal, hogy megfelelő *indikátor rendszer* felhasználásával rendszeresen monitorozni kell a megvalósításának az előrehaladását és az érdekeltekkel visszatérően konzultálni, hogy megállapítsák, szükség van-e a terv módosítására.

A másik intézkedés egy új, független állami hivatal felállítása, az ún. Környezetvédelmi Hivatalé (*Office for Environmental Protection, OEP*). Az OEP struktúráját és feladatkörét nagyban befolyásolja a kétezres években működő rendkívül progresszív Klímaváltozási Bizottság működése (a szakmai körökben világszerte elismerést kiváltó bizottságot annak idején felszámolták). Ombudsman-szerű működése is lesz, annyiban, hogy lakossági panaszokat fogad és vizsgál meg, illetőleg jogalkotási felszólalási jogköre is, sőt a terv jelenlegi állása szerint egy erős közigazgatási hivatalra emlékeztető hatósági-ellenőrzési jogosítványai is. Az OEP évente beszámol a munkájáról a Parlamentnek. Szakértők azt várják az új hivataltól, hogy jelentős befolyással lesz a brit környezetvédelmi anyagi jog progresszív alakítására, egységesítésére, amiben a gondosan összeállított és részletezett alapvető követelményeknek döntő szerepe lehet majd²⁶³.

(az *intézményesítés, mint az alapelvek végrehajtásának egyik garanciája*) Az intézményesítés mások szerint is a környezeti jogelvek tényleges érvényesítésének alapvető feltétele²⁶⁴. McIntyre hozzáteszi: ezeknek az intézményeknek megfelelő erőforrásoknak és technikai tudásnak is a birtokában kell lenniük²⁶⁵. Pl. a magyar jogfejlődés egy szakaszában az ügyészség jelentős szerepet vállalt a környezetvédelmi jog végrehajtásának felügyeletében, sőt a jogalkotásban is, ráadásul nem csak és nem is elsősorban a Legfőbb Ügyészségen, hanem a megyei főügyészségeken, a nem büntető ügyszakos (korábban az ún. általános felügyeleti) ügyészek révén. Ezek a kiváló közigazgatási jogászok egyrészt számos panaszra folytattak le érdemi vizsgálatokat, másrészt saját és központi tervezett tematikus vizsgálataikban tártak fel és oldották meg (vagy tettek javaslatokat a megoldásukra) a környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok strukturális problémáit, diszfunkcionális

²⁶³ Tilling, 2019, 5. old.

²⁶⁴ McIntyre, 2006, 160. old.

²⁶⁵ McIntyre, 2006, 192. old.

működésével kapcsolatos eseteket²⁶⁶. Ez a tapasztalat arra is rámutat, hogy az alapelvek megfelelő végrehajtásának legjobb intézményi garanciája nem feltétlenül egy új intézmény létrehozása, lehetséges, hogy ennél hatékonyabb megoldás az, hogy ha egy vagy több már megfelelő erőforrásokkal, szakmai tudással, társadalmi beágyazottsággal és presztízzsel rendelkező meglévő szervezetet jogosítanak fel az alapelvek alkalmazásának a felügyeletével.

(*gondoskodás a megfelelő eljárásokról*) Az intézményi háttér felhatalmazásáról és kapacitásairól történő gondoskodást az alapelvek gyakorlati megvalósításában logikailag a megfelelő eljárásjogi megoldások bevezetése követhetné²⁶⁷. A német energiajogban például érdekesen kapcsolódik össze a megelőzés és az elővigyázatosság elve az érintett közösségek számára biztosított perlési joggal. Mindkét esetben a közösségi részvétel eljárásjogi intézménye a bíróság előtt kényszerítheti ki a környezetvédelmi/energiaügyi hatóságok intézkedéseit. Míg azonban a konkrét veszélyek (Gefahrenabwehr) megelőzésében a hatóságoknak természetesen mérlegelési joguk nincs, az elővigyázatosság elvének alkalmazási sávjában (Schadensvorsorge) már a hatóság mérlegelésétől függhet a döntés és ezt vitathatják az érintett közösségek vagy civil szervezetek a bíróság előtt. Érdekes, hogy van még egy harmadik szint (Restrisiko), ahol még mindig mérlegelhet a hatóság úgy, hogy valamilyen intézkedésre szükség van, de ezt már nem befolyásolhatják a civilek eljárási lépései²⁶⁸.

A közigazgatási hatóságok és más jogalkalmazó szervek a döntéseik során a magyar jogban is több-kevesebb mérlegelési joggal mindig rendelkeznek, ez elkerülhetetlen még a leginkább kazuisztikus szabályozási rendszerekben is. A jogalkotó mindössze annyit tud tenni, hogy meghatározott *döntéstámogatási eszközökkel* segíti őket²⁶⁹, amelyek között a megfelelő részletességgel kidolgozott és az adott témakörre adaptált környezetvédelmi jogi alapelvek kitüntetett szerepet játszhatnak. Ugyancsak jelentős eljárási-intézményi garanciája lehetne a környezetjogi alapelvek végrehajtásának az, ha a különböző érdekelt állami és egyéb intézmények szoros *hálózatban* működnének, amihez az általános információcsere, a kiemelkedő egyedi adatok külön megküldése és a rendszeres konzultációk is hozzátartoznának. Ugyanakkor McIntyre felhívja a figyelmet, hogy a legjobb intézményi és eljárási háttér sem vezet eredményre, ha a normatív háttér nem megfelelően kidolgozott, nem ad megfelelő irányutatást az alapelvek konkrét érvényesítése, a felmerülő érték- és érdekkonfliktusok kezelése tekintetében²⁷⁰.

(*alternatív indikátorok kidolgozása*) A rio de janeiro-i Környezet és Fejlődés (UNCED) Agenda 21 c. programdokumentumának az integráció elvéről szóló 8. fejezetében már felvetődik, hogy a környezeti tényezőket integrálni kellene a gazdasági, társadalmi fejlődést kimutató különböző nemzeti számításokba. Az azóta eltelt évtizedekben több tucat ún. alternatív indikátort dolgoztak ki közülük többet a nemzeti és regionális statisztikai hivatalok is alkalmaznak pl. az ökológiai lábnyom számítása, az emberi fejlődés index (HDI), a környezeti teljesítmény index (EPI) vagy a környezeti fenntarthatósági index (ESI)²⁷¹.

²⁶⁶ Egyebek között a 8/2000. (ÜK. 12.) Legf.Ü. Utasítás és az 1/2003. (ÜK 8.) Legf.Ü. Körlevél alapján. Ezek a belső jogforrások jelenleg már nincsenek hatályban.

²⁶⁷ McIntyre, 2006, 192. old.

²⁶⁸ Fodor, 2014b, 74. old.

²⁶⁹ Fülöp, 2011, 141. old.

²⁷⁰ McIntyre, 2006, 193. old.

²⁷¹ Bartus, 2013, Trombitás, 2015

V. A magyar tételes jog és joggyakorlat elemzése, javaslatok

V.1. Környezetvédelmi alapelvek a magyar hatályos jogban

A hatályos magyar jog gazdag példatára a környezetvédelmi alapelveknek. A környezetvédelmi jog különböző ágazatain kívül a legtöbb rokonterület jogalkotója ismeri és alkalmazza mind a hat kiemelt, az EU jog alapján is kötelező alapelvet, az esetek egy részében magyarítja, részletezi, kisebb szakterületeket lefedő alapelvekre bontja ezeket, más esetekben pedig természetesnek veszi azt, hogy a jelentésük közismert és megelégszik az alapelv puszta említésével. A környezetvédelmi alapelvek hasonló gyakorisággal és részletességgel jelennek meg a fenntartható fejlődés biztosítása szempontjából legfontosabb jogterületek különböző terveiről, ágazati programjairól szóló országgyűlési határozatokban és kormányhatározatokban. Végül pedig a magyar Alkotmánybíróság, különösen a rá vonatkozó jogfejlődés második szakaszában, azaz a jelen évtizedben rendkívül gazdag jogértelmező gyakorlatot produkált a környezetvédelmi alapelvek tekintetében. Jóllehet nem teljesen előzmények nélküli, de ez a gyakorlati változás teljes mértékben magyarázható a 2011-en hatályba lépett új Alaptörvényben a fenntartható fejlődés megnövekedett súlyú és részletességű szabályozásával.

A környezetvédelmi jogi alapelveknek az ilyen szerteágazó, egymástól független forrásokból származó megfogalmazásai természetesen nem lehetnek teljesen egységesek. Bár az alapkoncepció általában egyezik, sok a kisebb-nagyobb eltérés is, ami a joggyakorlatban ellentmondásokhoz, félreértésekhez vezethet.

V.1.1. A fenntartható fejlődés elve

- a) A fenntartható fejlődés elve az Alaptörvényben, illetőleg az alkotmányjogban

(általános alapelvek az Alaptörvényben) Az Alaptörvény szövege erős értékrendet fejez ki, ennek megfelelően számos általános jogi elvet rögzít. Először jelenik meg hazánkban alaptörvényi szinten egyebek között a hatalommegosztás, az állami erőszak-monopólium elve, a gyermekvállalás támogatása, az értékteremtő munkára alapuló gazdaság deklarációja, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az egészséges környezet fenntartásának, megőrzésének elve²⁷².

(a fenntartható fejlődés elvének globális érvényesítése) A magyar Alaptörvény a fenntartható fejlődés elve alkalmazását a Q) cikk (1) bekezdésében Magyarország nemzetközi kapcsolatainak formálásában írja elő kötelező erővel, abban az értelemben, hogy hazánk a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.

(a generációk közötti igazságosság rész-elve) Az ország belső ügyeivel kapcsolatban az Alaptörvény nem hivatkozik közvetlenül a fenntartható fejlődés elvére, azonban a fenntartható fejlődés követelményét sok tekintetben tartalmazza, illetőleg erős rendelkezéseket honosít meg a jövő nemzedékek védelme érdekében, ami a fenntartható fejlődés alapelvének egyik pillére. Ahogyan az Alaptörvény kommentárja fogalmaz, Alaptörvényünk jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között²⁷³. Ezt a maximát konkretizálja a P) cikk (1) bekezdése, ami szerint:

²⁷² Árvai, 2016, az Alapevetéshez fűzött kommentár

²⁷³ Árvai, 2016, az Alapevetéshez fűzött kommentár

„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 kommentárja szerint az Alaptörvény a kulturális örökség és természet védelmét alkotmányosan védett értékévé avatja, a természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését pedig az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti²⁷⁴.

A P) cikk általános megfogalmazásával szemben a XXI. cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való emberi jogot mondja ki, majd azt a cikk (2) és (3) bekezdéseiben két részletesebb rendelkezéssel egészíti ki, egyfelől a szennyező fizet elvének egy megfogalmazásával „aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni”, illetőleg a hulladékimport egy bizonyos esetének a tilalmával: „elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni”. Az Alaptörvény kommentár az Alkotmánybíróság joggyakorlatából kiindulva rámutat, hogy a környezeti károk megtérítésének a kötelezettsége olyan általános jogelvekkel is szoros összefüggést mutat, egyfelől a tulajdonvédelemmel, másfelől pedig az élethez való joggal.

(a fenntarthatóság költségvetési oldala) Az Alaptörvény a fenntarthatóság kifejezést az N) cikk (1) bekezdésében is használja, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvével kapcsolatban. Ez az alapelv a kiszámítható állami működésen kívül szorosan kapcsolódik a közösségi részvétel elvéhez is és a fenntartható fejlődés általános elvéhez is, hiszen, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett²⁷⁵.

Ezzel összhangban a közpénzek címet viselő 36. cikk (4) bekezdése szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, bár ezt ugyanezen cikk (5) bekezdése kissé feloldja, az általános költségvetési jogelv még ilyen formájában is egy komoly garanciáját képezheti a jövő nemzedékek védelmének

Végül e körben a 38. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

(intézményi garancia a fenntarthatóság érvényesítésére) 30. cikk (3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosá és helyettesei nem lehetnek tagjai pártoknak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

²⁷⁴ Árvai, 2016, A P cikkhez fűzött kommentár

²⁷⁵ Árvai, 2016, az N cikkhez fűzött kommentár

(az Alkotmánybíróság gyakorlata a fenntartható fejlődés elvével kapcsolatban) Ahogyan a korábbi fejezetekben is többször utaltunk már rá, a magyar Alkotmánybíróság számos ügyében alkalmazza a fenntartható fejlődés alapelvét.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat²⁷⁶, általánosságban hivatkozik az SDG-kre, illetőleg a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett, „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon” című jelentés 15., biodiverzitással foglalkozó célkitűzésére, továbbá Ferenc pápa *Laudato si* enciklikájában meghatározott morális kötelezettségeinkre a biodiverzitás fenntartásában, speciálisan pedig a Biodiverzitás Egyezményre. Ezek a kötelezettségek részletesen megjelennek a jogrendszerünkben az Alaptörvényen kívül Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia és a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia iránymutatásaiban. Mindezek elegendő alapot szolgáltatottak az Alkotmánybíróság számára, hogy a Natura 2000 földrészletek értékesítésére vonatkozó tételes jogi szabályok egy részét alaptörvény-ellenesnek minősítse.

A második környezetvédelmi alaphatározatnak is nevezett²⁷⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat²⁷⁸ az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvényekkel kapcsolatban mondta ki, hogy a visszalépés tilalma elvével ellenkezik az, ha az állam a természeti területek leromlásának megelőzése helyett megelégszik az esetleges normaszegések utólagos szankcionálásával. Az indokolásban utal ENSZ 1972-ben Stockholmban, majd 1992-ben Rio de Janeiroban, ezt követően 2002-ben Johannesburgban tartott világkonferenciájára, illetőleg a Rio 20+ Konferenciára (2012) és úgy találta, hogy ezek mindegyike a fenntartható fejlődés valamelyik oldalára helyezte a hangsúlyt, azaz a környezeti (1972), a gazdasági (1992), illetőleg a szociális (2002) dimenziókra, mígnem eljutott oda, hogy ezek között kell új egyensúlyt találni, olyan egyensúlyt, amely a fenntartható fejlődés követelményeit kielégíti (2012).

A második alaphatározat a fenntartható a fejlődés definícióját már a NÉS1-ből idézi: a gazdaság fejlődése folyamatos szociális jobblétet eredményez az ökológiai eltartóképesség határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat a jövő generációk számára. Az AB a maga részéről ezt a „zöld gazdaság + fenntartható fejlődés + szegénység felszámolása” képlettel fejezi ki, kinyilvánítja az e célok közötti egyensúlykeresés szükségességét. Az állami és jogi rendszer számára ez a tulajdon, a vállalkozás, a tőkeáramlás és a kereskedelem szabadságát egyfelől, valamint a szociális biztonság és a nagy társadalmi szolidaritási intézmények fenntartását jelenti, majd arra a következtetésre jut, hogy „a gazdasági, a szociális és a környezetvédelmi érdekharcolat (egyeztetést, konszenzuskeresést) tehát a jogon belül is meg kell vívni.” Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megalapozottnak látta a Nemzeti Földalapra vonatkozó egyes rendelkezések alaptörvény ellenességének kimondását, mondván, hogy az alapvetően és elsősorban földbirtok-politikai és a hasznosítási-gazdasági célokat követő szervezet kezelésében nem látja biztosítottnak a védett területek fennmaradását, így a fenntartható fejlődés három pillére közötti kívánatos egyensúly megbomlik.

²⁷⁶ Egyebek között a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

²⁷⁷ Baranyai, 2018, 238. old.

²⁷⁸ Az Országgyűlés 2015. április 28-ai ülésnapján elfogadott, de még ki nem hirdetett, az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének megállapításáról

(nemzetstratégiai kutatóintézet) A fenntartható fejlődés elvének alkotmányos szintű kezelésének kérdésköréhez tartozik még a 46/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet a Nemzetstratégiai Kutatóintézet létrehozásáról. Az intézet feladatai között ugyanis a kormányrendelet előírja a jelen és az eljövendő nemzedékek támogatását, illetőleg a nemzet fenntartható fejlődésével és a nemzeti erőforrásokkal kapcsolatos kutatások megszervezését is²⁷⁹.

b) A fenntartható fejlődés elve a magyar környezetjogban

A szűkebb értelemben vett környezetvédelmi jog általános és különös részében több jogszabályhely is hivatkozik a fenntartható fejlődés elvére, sok esetben nagyon lényeglátó, tartalmas megfogalmazásokkal, azonban ezek a hivatkozások nincsenek teljesen összhangban egymással, sőt olykor a saját jogi környezetükben is sokszor nehéz megállapítani, hogy mi lehetett a jogalkotó szándéka a fenntarthatóság említésével. Figyelemre méltó emellett, hogy fontos környezetvédelmi különös részi jogterületek, így a jelenleg hatályos hulladéktörvény vagy a természetvédelmi törvény egyáltalán nem utalnak a fenntartható fejlődés elvére.

(környezetvédelmi törvény) A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása. Ez a megfogalmazás nem fedi le a fenntartható fejlődés elvének akkoriban közkezen forgó egyik definícióját sem, mégis esztétikusan tapint a lényegre, amikor ember és környezet harmonikus kapcsolatának kialakításáról beszél. Ha ezt a vonalat következetesen továbbvitte volna, azt is mondhatnánk, hogy a magyar jogalkotó egy ígéretes harmadik változatot tett hozzá a fenntartható fejlődés jelenidejű (a három pillér egyensúlya) és jövőidejű (a generációk közötti igazságosság) megfogalmazásához. Ezzel elővételezte volna a későbbi jogirodalomban Bosselmann²⁸⁰ és Fodor egymástól függetlenül kidolgozott integritásra épülő fenntarthatóság fogalmait.

Szintén a környezetvédelmi kódex célkitűzései között a jogalkotó néhány olyan egyéb alapelvre hivatkozik, amelyek már akkor is láthatóan az alapelvek nemzetközi és nemzeti szinten kanonizálódott csoportjába tartoztak (integráció, megelőzés, közösségi részvétel, nemzetközi együttműködés), illetőleg olyan alternatív elvekre, amelyek túl általánosak vagy éppen periférikusak voltak ahhoz, hogy a későbbiekben önálló alapelvként meghonosodjanak (a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve, az emberi egészség védelme, az életminőség környezeti feltételeinek javítása, a természeti erőforrások megőrzése, az azokkal való ésszerű takarékos és az erőforrások megújulását biztosító gazdálkodás). Sajnálatos módon, a másik oldalról pedig a törvény alapelv készlete egyben szegényes is, mivel, ahogyan azt a hazai jogtudomány már a törvény hatálybalépése után kevéssel jelezte, a Kvtv. az EU-ban deklarált alapelveknek csupán mintegy harmadát honosította meg²⁸¹.

Érdekes módon tér vissza a jogalkotó a fenntartható fejlődés elvéhez az Alapfogalmak c. fejezetben az *elérhető legjobb technika* meghatározásánál: „a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének

²⁷⁹ 4. § (1) bekezdés

²⁸⁰ Bosselmann, 2015 és Fodor, 2000

²⁸¹ Fodor, 2000, 29. old.

megállapítása alapjául szolgál”²⁸². Itt is beigazolódik az a korábbi meglátásunk, hogy a fenntartható fejlődés nem csak egy az alapelvek közül, hanem inkább gyűjtő fogalom, amelyik a többi alapelvből talán a legtöbbet sorolja saját maga alá, jöllehet az alapelvekre ezek a kölcsönös összefüggések egyébként is jellemzőek.

A magyar környezetvédelmi kódex *fenntartható fejlődés* fogalma szerint az: „társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, 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”²⁸³. Láthatjuk, hogy a fogalom nem tér vissza a kódex célkitűzésében felvillantott harmadik utas definíciós lehetőségre, sőt, a fenntartható fejlődés fogalmának két eleméből is inkább csak a generációk közötti igazságossággal operál.

A Kvtv. alapvető fejezetében nem tér ki külön a fenntartható fejlődés elvére, azonban egy később beiktatott gyűjtőfogalom, az ún. „átfogó környezetvédelmi terv” (az országos, területi, regionális, megyei és települési környezetvédelmi program) tartalmi elemei között még felbukkan a fenntartható fejlődés, abban a formában, hogy ezek a tervek foglalják magukban a fenntartható fejlődéssel összhangban álló, elérni kívánt környezetvédelmi célokat, valamint környezeti célállapotokat²⁸⁴.

(*SKV rendelet*) Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló kormányrendelet „Szempontok a terv, illetve program megvalósítása következtében várható környezeti hatások jelentőségének meghatározásához” c. melléklete szerint a mérlegeléstől függő esetekben a környezetvédelmi hatóságoknak mérlegelni kell egyebek között azt, hogy az adott terv, illetve program a várható környezeti hatások és a hatásterület jellemzői alapján mennyire fontos a fenntartható fejlődés szempontjából²⁸⁵.

(*vízvédelmi jog*) A vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszín alatti víz jó állapotának, a felszíni víztest jó ökológiai állapotának vagy jó ökológiai potenciáljának elérése, megtartása követelményei alól kivételt enged, ha az állapotromlásra közérdekből, „különösen a környezet és a társadalom számára a környezeti célkitűzések teljesítésével elérhető előnyöket meghaladó, az emberi egészség és biztonság megőrzésében, illetőleg a fenntartható fejlődésben jelentkező előnyök érdekében”²⁸⁶. Nem egészen világos, hogy a jogalkotó itt a fenntartható fejlődés kifejezést annak valamelyik eredeti jelentésében alkalmazta vagy a fordulat valamilyen gazdasági célkitűzést fed inkább. Utóbbi gyanúját veti fel a szerkezeti elemzés során az, hogy a mondatban a környezeti, illetőleg bizonyos társadalmi funkciók megvalósításával szemben vagy azok mellett szerepel a fenntarthatóság, tehát ezektől feltehetően különböző tartalmat jelöl. Elképzelhető azonban egy olyan értelmezés is, hogy a fenntartható fejlődés itt egy valódi gyűjtőfogalom, ami a három tényező egy magasabb szintű egységét hivatott jelezni.

(*levegőtisztaság védelmi jog*) A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a légszennyezettségi agglomeráció és zóna szabályai között említi a fenntartható fejlődést azzal, hogy azokon a helyeken, ahol a legfontosabb nyolc levegőszennyező anyag koncentrációja a határérték alatt van, „ott meg kell őrizni a meglévő jó állapotot a fenntartható

²⁸² Kvtv. 4. § 28. pont

²⁸³ Kvtv. 4. § 29. pont

²⁸⁴ Kvtv. 38/B. § (1) és (2) bekezdés

²⁸⁵ 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet, 2. melléklet

²⁸⁶ 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet

fejlődés követelményeivel összhangban”²⁸⁷. Ebben az esetben is nehéz lenne meghatározni az alapelv említésének funkcióját, illetőleg azt, hogy mennyiben befolyásolhatja a joggyakorlatot.

(*éghajlatvédelmi jog*) A végül 2018-ban elfogadott második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia NÉS-2 speciális éghajlatvédelmi ágazati alapelvei között is szerepelteti a fenntartható fejlődés elvét: az NFFS szemléletében a fenntartható fejlődés célja a közjó tartós biztosítása. A jó élet lehetőségének alapjait jelentő erőforrásaink hosszabb távú megóvása az e megközelítéseket a rövidtávú érdekekkel egyensúlyba hozó kormányzást, szabályozást és gazdálkodást jelenti. Mind a fenntarthatósági politika, mind az éghajlatpolitika középpontjába – az eddigi ágazati megközelítés helyett – az embert és a közösségeket kell helyezni²⁸⁸.

c) A fenntartható fejlődés elvének alkalmazása az egyes rokonterületi jogokban

(*fejlesztéspolitika*) A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény szerint a területfejlesztés és területrendezés célja az ország valamennyi térségében a területi kohézió erősítése, a társadalmi és gazdasági növekedés elősegítése, a *fenntartható fejlődés* feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, illetőleg a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása²⁸⁹.

Ezúttal éppenséggel annak lehetünk tanúi, hogy a jogalkotó a fenntartható fejlődés fogalmának csak jelenbeli, strukturális vonatkozásait tartja fontosnak. Nem mintha a fejlesztéspolitika számára a jövőbeli vonatkozások elhanyagolhatóak lennének – inkább a fenntarthatósággal kapcsolatos mélyebb ismeretek hiányára kell gondolnunk. Az már csak formai, szerkesztési hiba lehet, hogy a fogalmat és annak definícióját egymás mellett, mint két különálló entitást szerepelteti.

Megerősíti az ágazati jogalkotó tájékoztatlanságára vonatkozó feltevésünket az, hogy a területrendezési terv tartalmi követelményei között a fenntartható fejlődés jelenbeli három pillére közül csak az egyik szerepel, nevezetesen a környezeti elemekkel való gazdálkodás és a környezet minősége térségi szempontjai²⁹⁰.

A két tervezési területet részletesebben szabályozó 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet azután visszatér a három elem együttes figyelembevételéhez a területi tervek tartalmi követelményei vonatkozásában: „a területfejlesztési koncepciókban és programokban minden szinten érvényesíteni kell a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból fenntartható fejlődés, az esélyegyenlőség, valamint a területi kohézió szempontjait”²⁹¹.

(*pénzügyi jog*) A Magyar Nemzeti Bank Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2019. (V. 23.) MNB utasítás több szervezeti egysége számára is kötelezővé teszi a fenntarthatósági szempontok figyelembe vételét. A Költségvetési és Versenyképességi Elemzések Igazgatóság „Magyarország fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében strukturális reformokra vonatkozó jegybanki javaslatokat fogalmaz meg, egyaránt figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat és a nemzetközi legjobb gyakorlatokat.” A Versenyképességi és Strukturális Kutatások Főosztály figyelemmel kíséri a középtávú, fenntartható fejlődést meghatározó

²⁸⁷ Lr. 13. §

²⁸⁸ NÉS-2, II.3.4. fejezet

²⁸⁹ Tv. 2. § a) pont

²⁹⁰ Tv. 23. § (6) bekezdés

²⁹¹ R. 7. §

makrogazdasági témákról szóló nemzetközi gazdaságpolitikai vitákat, ajánlásokat és publikációkat, illetve ezekről igény esetén tájékoztatást nyújt a Bank belső fórumai és felső vezetői számára²⁹². A Közgazdasági Elemzési Főosztály elemzéseket és publikációkat készít a magyar gazdaság középtávú, fenntartható fejlődését meghatározó makrogazdasági témákról és az azt támogató gazdaságpolitikáról²⁹³. Végül pedig a Mikroelemzési és Közgazdasági Alkalmazott Kutatási Főosztály pedig alkalmazott kutatásokra építve tanulmányokat készít a magyar gazdaság középtávú, fenntartható fejlődését meghatározó makrogazdasági témákról és az azt támogató gazdaságpolitikáról²⁹⁴.

(*energiajog*) A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény preambulumban a *fenntartható fejlődés elvét* az energiahatékonyság és az energiatakarékosság elvének ágazati elvein keresztül kívánja érvényesíteni, egyéb ágazati célkitűzésekkel egy sorban, mint a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségszerkezetű földgázellátása, a magyar gázpiacnak az Európai Közösség egységesülő gázenergia piacába történő integrációja. A fenntartható fejlődés elve a törvény céljai között is szerepel: „a fenntartható fejlődés érdekében az energiahatékonyság, az ésszerű energiatakarékosság és a legkisebb költség elvének érvényesítése”²⁹⁵. Egy fokkal magasabb szintű az elv érvényesülése a már megismert, főként deklaratív jogszabályi megjelenítésekhez képest annyiban, hogy a hatósági munkában is előírják az alkalmazását. A Magyar Energia Hivatal feladata és hatásköre felsorolásában ugyancsak szerepel az energiapolitikai célkitűzések, valamint a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítése²⁹⁶, némiképpen következetlenül, hiszen láthattuk, hogy a fenntarthatóság már a célkitűzések között is szerepelt.

Teljes mértékben hasonlóan, az ágazati elvek és cékitűzések tekintetében lényegében szó szerint egyező módon veszi figyelembe a fenntartható fejlődés, illetőleg a környezetvédelem követelményeit a *villamos energiáról* szóló 2007. évi LXXXVI. törvény is, azzal, hogy értelemszerűen a környezet szempontjából lényegesen biztonságosabb villamos energiával kapcsolatos engedélyezési és egyéb hatósági munka során már a környezeti szempontok nem szerepelnek kiemelten.

A *megújuló energiaforrásból* származó villamosenergia-termelési támogatás korlátairól és a prémium típusú támogatásra irányuló pályázati eljárásról szóló 62/2016. (XII. 28.) NFM rendelet által szabályozott pályázati eljárás célja egyebek között *a fenntartható fejlődés érdekében* a megújuló energiaforrásból termelt villamos energia részarányának növelése, a villamosenergia-rendszer szabályozhatóságának és biztonságos működésének fenntartása mellett²⁹⁷.

(*vízgazdálkodás*) A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény preambuluma a nemzeti víziközmű-vagyon védelme után a víziközmű-szolgáltatási ágazatokban *a fenntartható fejlődés* érvényesítését jelölte meg a jogszabály céljaként, több más cél között, mint az ivóvízkincs kíméletét szolgáló célok teljesülése, a fogyasztóvédelem széles körű érvényesülését szolgáló víziközmű-szolgáltatási feltételek biztosítása, valamint a mindezek megvalósítását biztosító, az objektív, átlátható és egyenlő bánásmód követelményének

²⁹² Utasítás 2.3.2.4. pont

²⁹³ 2.4.2.1. pont

²⁹⁴ 2.4.2.3. pont

²⁹⁵ Tv. 1. § c) pont

²⁹⁶ Tv. 126. § e) pont

²⁹⁷ R. 2. § (1) bekezdés b) pontja

megfelelő szabályozás kialakítása. A fenntartható fejlődés eszmeiségével az is szorosan összefügg, hogy a gazdasági és környezeti célok mellett markáns szociális célokat is találunk. A fenntartható fejlődés fogalmából ez a jogszabály az időtávlatokat emeli ki és operacionalizálja: „a víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztosíthatósága érdekében – a fenntartható fejlődés szempontjaira tekintettel – víziközmű-rendszerenként tizenöt éves időtávra gördülő fejlesztési tervet kell készíteni.”²⁹⁸

(*agrárjog*) A zöldség-gyümölcs termelői szervezetekről szóló 50/2017. (X. 10.) FM rendelet részletesen kifejti a fenntartható agrárgazdálkodás feltételrendszerét és prioritásait: „A legsúlyosabb agrár-környezetgazdálkodási problémát a szél- és vízerózió, a művelés felhagyása, a biodiverzitás csökkenése, a talajtömörödés és a művelés megszűnése, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátása jelenti. (...) A *fenntartható gazdálkodás alapelve* egy, a természeti erőforrásokhoz, a tájhoz, a környezet tulajdonságaihoz és korlátaikhoz, valamint az élőhelyekhez igazított földhasználati rendszer alkalmazása, illetve ezek minőségének fejlesztése”²⁹⁹.

(*honvédelem*) A haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet a fenntartható fejlődés nemzetközi vonatkozásaira is kiterjed. A haditechnikai külkereskedelmi engedély iránti kérelmek elbírálásakor alkalmazandó egységes magatartási kritériumok meghatározása során a rendelet kimondja, hogy „a kiviteli engedély iránti kérelem elbírálásakor a hatóság figyelembe veszi – a megfelelő forrásokból, úgymint az ENSZ Fejlesztési Programjától (UNDP), a Világbanktól (World Bank), a Nemzetközi Valutaalaptól (IMF) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) jelentéseiből származó információkra is figyelemmel –, hogy a tervezett export nem hátráltatná-e súlyosan a fenntartható fejlődést a fogadó országban.”

„A honvédelmi-környezetvédelmi stratégia” kiadásáról szóló 122/2011. (XI. 25.) HM utasítás szerint „a *fenntartható fejlődés elveit* követő értékrend közös kimunkálása, a környezettudatos magatartás erősítése, az ezzel ellentétes szokások és életmód megváltoztatása tovább nem halasztható feladatunk, amely a társadalom minden tagjának közreműködését igényli”³⁰⁰. Evégett utal a nemzeti környezetvédelmi programok és a Kvtv. megfelelő rendelkezéseinek figyelembe vételének szükségességére a honvédelmi-környezetvédelmi stratégia kidolgozása során.

(*oktatásügy*) Figyelemre méltó, hogy jogrendszerünkben talán egyedülként, az oktatásügy utóbbi két évtizedes jogalkotása rendszerszerűen tartalmazza a fenntartható fejlődés eszméjét az óvodától az egyetemekig, ráadásul meglehetősen egységes és korrekt fogalomrendszerrel. A *felsőoktatásról* szóló 2005. évi CXXXIX. törvény preambulumban utal arra, hogy a megváltozott (ökológiai, geopolitikai stb.) körülmények között az oktatásügy feladata a korszerű ismeretek létrehozása, közvetítése és átadása, a társadalmi kohézió, valamint a *fenntartható fejlődés* érdekében. A nemzetközi versenyképesség csak így tartható fenn vagy akár fokozható is. A jogalkotó ugyanitt foglalkozik a jelen idejű fenntarthatóság mindhárom pillérével és a különböző szintű és tartalmú elvárásokhoz alkalmazkodás képességével, tehát a fenntartható fejlődés jövő idejű aspektusa is megjelenik. Természetesen a fenntarthatóság követelménye a törvény célkitűzései között is megjelenik, mint a magyar felsőoktatás társadalmi-gazdasági beágyazottságának erősítése érdekében, egyrészt programjaiban és

²⁹⁸ Tv. 11. § (1) bekezdés

²⁹⁹ R. melléklet 2.1. pont

³⁰⁰ Utasítás 4. pont

működésében a fenntartható fejlődés biztosítása, egészségtudatos, környezettudatos szemlélet és értékek közvetítése, másrészt a hallgatókban a társadalom és a gazdaság, valamint a környezeti fenntarthatóság igényeihez való alkalmazkodási, együttműködési képességének erősítése oldaláról³⁰¹.

Az *érettségi* vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet „jelenismeret – társadalmi világrend az ezredforduló után” elnevezésű követelményében megjelenik a „növekedés határai”³⁰², ahol a részletes követelményeket a jogalkotó különböző dichotómiák, dilemmák felvetésével fogalmazza meg: a globális élelmiszeripar termékeinek és a természetes élelmiszerek fogyasztásának szembenállása; a génmódosított árukkal összefüggő társadalmi-egészségügyi kockázatok; *fenntartható fejlődés* vagy fenntarthatóság? (Talán arra kívánt utalni a jogalkotó itt, hogy a fenntartható fejlődés kifejezést a gazdaságpolitika egy időben kisajátítani látszott, amivel szembeállítható volt a „valódi” azaz rendszer-szerű, a környezet fenntarthatóságát is magába foglaló, sőt abból kiinduló megközelítés.) A tételhez tartozik még a globális demográfiai növekedés és a hazai népességcsökkenés ellentmondása, továbbá a környezetkímélő magatartás elterjedését ösztönző, illetve gátló tényezők³⁰³.

Az állam által elismert *szakképesítések* szakmai követelménymoduljairól szóló 217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendelet kicsit sajátosan, a „Bőrfeldolgozóipar munkavédelmi előírásai és *fenntartható gazdasági-, társadalmi fejlődés* és környezetvédelem a bőrfeldolgozó iparban” megnevezésű követelménymodulban utal a fenntartható fejlődésre a következő követelmény megfogalmazásával: „betartja és betartatja a fenntartható gazdasági-, társadalmi fejlődés és környezetvédelem feladatait a bőrfeldolgozó iparban”³⁰⁴.

Az *Óvodai nevelés* országos alapprogramjáról szóló 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet szerint „az óvodapedagógus feladata, hogy tegye lehetővé a gyermek számára a környezet tevékeny megismerését. Biztosítson elegendő alkalmat, időt, helyet, eszközöket a spontán és szervezett tapasztalat- és ismeretszerzésre, a környezetkultúra és a biztonságos életvitel szokásainak alakítására. Segítse elő a gyermek önálló véleményalkotását, döntési képességeinek fejlődését, a kortárs kapcsolatokban és a környezet alakításában, továbbá a *fenntartható fejlődés* érdekében helyezzen hangsúlyt a környezettudatos magatartásformálás alapozására, alakítására.”³⁰⁵.

d) A fenntartható fejlődés elvének érvényesítése a nemzetközi kapcsolatainkban

Ebbe a tárgykörbe alapvetően az EU által kötött nemzetközi megállapodások magyar fél által történő ratifikáló jogszabályai tartoznak, amik alapvetően különböznek tartalmukban aszerint, hogy fejlett vagy fejlődő országokkal kötötték őket. Előbbire példa a Japánnal kötött megállapodás, utóbbira pedig a libanoni megállapodás, mindkét csoportba több tucat ratifikált nemzetközi szerződés tartozik. Természetesen az általános vonásokon túl mindegyik megállapodás tükrözi az adott ország politikai-gazdasági helyzetét, jogi kultúráját és a megállapodás egyéb körülményeit, azonban a két csoportba tartozó megállapodások csoporton belül nagyjából hasonló tartalmi rendelkezéseket állapítanak meg.

³⁰¹ 2. § (1) c) és j) pontjai

³⁰² Nyilvánvalóan a rendelet 2009-et követő módosítása révén, hiszen a planetáris határokról szóló tanulmány (Rockström et al.) a Nature 2009. szeptember 23-i számában jelent csak meg.

³⁰³ R. melléklet 4.3. pont

³⁰⁴ R. melléklet, 2122. pont

³⁰⁵ 1. sz. melléklet 4. pont

(*fenntartható fejlődésre irányuló együttműködés fejlett országokkal*) Az Európai Unió és tagállamai, valamint Japán közötti Stratégiai Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2019. évi VIII. törvény szerint a fejlesztési politika terén a felek összehangolják azon egyedi politikáikat, amelyek a fenntartható fejlődést és a szegénység felszámolását célozzák globális szinten³⁰⁶. Ennek egyik legfontosabb területe az éghajlatváltozási politikák megfelelő összehangolása: a Felek a *fenntartható fejlődés* előmozdítása érdekében törekednek az éghajlatváltozás terén a közös érdekű kérdésekben folytatott együttműködésre az információk és a bevált módszerek cseréjének fokozásával és adott esetben a szakpolitikai koordináció előmozdításával³⁰⁷. Számos hasonló megállapodást ratifikáltunk az elmúlt évtizedben, csak a legutóbbi két évben Ausztráliával, Új-Zélanddal, Kanadával és a Dél-afrikai Köztársasággal³⁰⁸.

(*fenntartható fejlődésre irányuló együttműködés fejlődő országokkal*) Az egyrészt az Európai Közösség és tagállamai, másrészt a Libanoni Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodás, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről szóló 2017. évi CLXVII. törvény szerint az egyezmény alapvetően gazdasági természetű, de a gazdasági együttműködés célja, hogy támogassa Libanonnak a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés elérésére irányuló saját erőfeszítéseit³⁰⁹. Ezt a célkitűzést a megállapodás „Környezetvédelem” címszava alatt konkretizálják, ami szerint „felek ösztönzik az együttműködést a környezet állapotromlásának megakadályozásában, a szennyezés ellenőrzésében és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításában, a *fenntartható fejlődés* érdekében.”³¹⁰

Számos hasonló szerződést ratifikáltunk, a legutóbbi években Afganisztánnal, Kubával, Kazahsztánnal, Irakkal, Mongóliával, Vietnámmal és a Fülöp-szigetekkel³¹¹.

e) A fenntartható fejlődés kifejezés eltérő értelmű használata jogunkban

(*gazdasági fenntarthatóság az Alaptörvényben*) A jogalkotó számára okszerűnek látszik, hogy a pozitív kicsengésű „fenntarthatóság” kifejezést más kontextusban is alkalmazza. Maga az Alaptörvény is, amikor a munkavállalók és a munkaadók együttműködéséről szól, a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság *fenntarthatóságára* és más közösségi célokra hivatkozik³¹². Az Alaptörvény kommentárja sem hagy kétséget afelől, hogy a fenntarthatóságot ehelyütt gazdasági értelemben értette a jogalkotó, ugyanakkor aláhúzza a rendelkezés alapvető jellegét: „ezek a meghatározások elsősorban a jogalkotót orientálhatják és az Alkotmánybíróság számára nyújtanak kiindulási alapot a norma alaptörvényszerűségét illetően”³¹³. Természetesen a jogalkotó számára senki sem tilthatja meg, hogy bizonyos kifejezéseket használjon, azonban éppen az Alaptörvényben, ahogy azt a jelen fejezet a) pontjában elemeztük, a fenntartható fejlődés eredeti, világszerte elismert jelentése is komoly súllyal van jelen. Ez a terminológiai ellentmondás alapvetően nyilván nem akadályozza az Alaptörvény végrehajthatóságát, mindenesetre felmerülhet olyan helyzet, amelyben azért a

³⁰⁶ Megállapodás 11. cikk, 1. pont

³⁰⁷ 24. cikk, 2. pont

³⁰⁸ 2018. évi XXVIII. törvény, 2017. évi LXXX. törvény, 2017. évi IV. törvény, 2017. évi III. törvény és 2017. évi CXI. törvény

³⁰⁹ 40. cikk (3) bekezdés

³¹⁰ 45. cikk

³¹¹ 2017. évi V. törvény, 2016. évi CXL. törvény, 2016. évi III. törvény, 2015. évi III. törvény, 2013. évi CV. törvény, 2013. évi CIV. törvény

³¹² Alaptörvény, XVII. cikk

³¹³ Árvai, 2016

jogalkalmazók elbizonytalanodhatnak a fenntarthatóság terminus alkotmányjogi jelentéstartományát illetően.

(*a fenntarthatóság eltérő családjogi alkalmazása*) A családjogban is előfordul, hogy a fenntartható fejlődést a nemzetközi és a hazai gyakorlattól eltérő, más, egyébként tiszteletre méltó és fontos fogalmak megnevezésére is használják. A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény indokolása szerint: „A gazdaság fejlődését és a nyugdíjrendszer *fenntarthatóságát* is veszélyezteti a drámai népességfogyás és a társadalom mind gyorsabb elöregedése.” A családok védelméről szóló törvény 7. § és 8. §-ai alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló alkotmánybírósági határozat egyik alternatív indokolásában hasonló szóhasználattal találkozunk: „a házasságon alapuló család minden lehetséges eszközzel való támogatásának stratégiai célja és kötelezettsége azonban záloga az ország *fenntartható fejlődése* biztosításának és a nemzet fennmaradásának.”³¹⁴

(*vízgazdálkodási fogalomhasználat*) A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény preambuluma szerint a törvény egyik kiemelt célkitűzése a víziközmű-szolgáltatási ágazatokban a fenntartható fejlődés biztosítása, amit a 11. § (1) bekezdése a következőképpen részletez: „A víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztosíthatósága érdekében – a *fenntartható fejlődés* szempontjaira tekintettel – víziközmű-rendszereként tizenöt éves időtávra gördülő fejlesztési tervet kell készíteni.” E jogszabályhelyek alapján is elmondhatjuk, hogy bár a jogszabályszerkesztő nyilvánvalóan tisztában van a fenntartható fejlődés bevett értelmezésével, a fogalmat a saját ágazatán belül kissé eltérő hangsúlyokkal kívánja alkalmazni.

f) A fenntartható fejlődés intézményi biztosítékai

(*a miniszterek feladatai a fenntartható fejlődés terén*) A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet szerint az innovációért és technológiáért felelős miniszter feladat- és hatáskörébe az energiapolitika területén kiterjed a *fenntartható gazdasági fejlődés*, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtésére. Hogy valóban a környezetvédelmi szempontokat is szem előtt tartó fogalomhasználatról van szó, azt bizonyítja a rendelkezés azon része, miszerint ezt a feladatot különösen az energiapolitikai, energiahatékonysági, épületenergetikai és épület-energiatakarékosági programok kidolgozásával és végrehajtásával kell teljesíteni, sőt a Kormány saját tevékenységének a fenntarthatósága körében a miniszter vezeti a felújítandó központi kormányzati épületek nyilvántartását³¹⁵. Ugyanez a miniszter a hulladékgazdálkodásért való felelőssége keretében előkészíti a *fenntartható fejlődésre és a fenntartható fejlesztésekre* vonatkozó stratégiákat és összehangolja azok végrehajtását³¹⁶. Figyelemre méltó viszont, hogy sem a környezetvédelemért általában felelős agrárminiszter, sem a vízvédelemért és a katasztrófavédelemért felelős belügyminiszter feladatleírásában nem szerepel a fenntarthatóság kifejezés, jóllehet előbbinél a vízi környezet védelmére, utóbbinál pedig az általános környezetvédelmi portfólió részletes kérdéseire is kitér a Kormányrendelet.

(*az ombudsmanok*) Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény a biztos egyik helyettesét lényegében teljes mértékben a fenntartható fejlődés ügyének szolgálatával bízta meg:

³¹⁴ 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

³¹⁵ R. 122. § (2) bekezdés

³¹⁶ 127. § (1) bekezdés, b) pont

„az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

- a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- b) felhívja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját - különösen a jövő nemzedékeket - érintő jogsértés veszélyére,
- c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosát az Alkotmánybírósághoz forduljon,
- f) figyelemmel kíséri a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott stratégiájának megvalósulását,
- g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint
- h) nemzetközi tevékenységével elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.”³¹⁷

V.1.2. Az integráció elve

Bándi rámutat, hogy nem lehet elvárni, hogy a joggyakorlat túl sokat foglalkozzon az integráció alapelveivel, mivel az jobbra politikai, illetőleg jogalkotási kérdés³¹⁸. Hatályos jogunkban a környezetvédelmi jogi alapelvek értelemben vett integráció elve egyedül a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozatban jelenik meg. Az elv megfogalmazása jól kimunkált, kellőképpen feltárja az alapelvek tágabb összefüggéseit: „a környezeti problémák, jelenségek, folyamatok összetettségéből eredően mind nagyobb teret kell kapnia a holisztikus megközelítésnek (összefüggések vizsgálata, hatásfolyamatok feltárása), az *integráció elvének*, valamint a rövid, közép és hosszú távú szempontok egyidejű figyelembevételének.” Az integráció elve egyes elemeinek mellérendelő értelmű felsorolása azt érzékelteti, hogy a modern (valójában posztmodern, posztindusztriális) jogra jellemző rendszer szemlélet, ideértve a különböző időszakok kezelésére vonatkozó képességet is, az integráció elvével rokonítható fogalmak.

Véleményünk szerint az NKP II. megfogalmazása egyedül az integráció elvére is vonatkoztatható, azaz a rokon fogalmak valójában alárendelt fogalmi elemek is lehetnek. Figyelemre méltó, hogy a hatályos környezetvédelmi terv az alapelvek között a bevett, általában használt, illetőleg legalábbis a Környezetvédelmi törvény által bevezetett alapelvek mellett (elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, a szennyező fizet elve, a tájékoztatás, nyilvánosság) egyéb alapelvekre is kitér. Ilyenek a partnerség és a szubsidiaritás elve, a területiség elvének érvényesítése, a fenntartható térhasználat, a kedvező területi hatások elősegítése és területi szinergia megvalósítása, a környezeti, társadalmi és gazdasági adottságokhoz illeszkedő, területileg differenciált beavatkozások kialakításának elve. Az itt felsorolt elvek egy része valóban bevett alapelvek, azonban jóval általánosabb a környezetvédelmi jog szintjénél. Az viszont a jövőbeli jogfejlődés kérdése, hogy a jogalkotó által egyszer alkalmazott, megemlített egyéb, új alapelvek megfogalmazásai közül melyek honosodnak meg a további jogalkotásban és a joggyakorlatban.

³¹⁷ Tv. 3. § (1) bekezdés

³¹⁸ Bándi, 2008, 99. old.

V.1.3. Az elővigyázatosság elve

Az elővigyázatosság elve tételes jogunkban a környezetvédelmi jog területén mindössze a Környezetvédelmi törvényben jelenik meg, ugyanakkor számos más terület, a GMO-k, az energiaszektor, sőt a honvédelem ágazatai komoly figyelmet szentelnek ennek az elvnek. Az Alkotmánybíróság a kezdetektől fogva jelentős mennyiségű tapasztalatot halmozott fel az elővigyázatosság elvével kapcsolatban. Tipikusan ezt az elvet az egészséges környezethez való jogból vezeti le és a visszalépés tilalmával közös fogalmi keretekben kezeli azt. Az új Alaptörvény megerősítette az Alkotmánybíróságnak az elővigyázatosság elvével kapcsolatos jogértelmezési gyakorlatát. Jellemző vonása ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlatnak az, hogy az elővigyázatosság elvét a legtöbb határozat lényegében a megelőzés elve szinonimájaként kezeli, bár indokolt óvatosságból azért általában mindkettőt megemlíti az ide vonatkozó okfejtéseiben. Ezzel párhuzamosan viszont találunk olyan határozatokat is, amelyek a nemzetközi joggal és a szakirodalommal összhangban megfogalmazzák az elővigyázatosság elvének pontos tartalmát és ezzel együtt természetesen, hallgatólagosan a megelőzés elvétől is elkülönítik.

(az elővigyázatosság elve a Környezetvédelmi törvényben) A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény alapelvei között az az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei mintegy rendszerbe foglalva jelennek meg,³¹⁹ ami már némi eligazítást jelent az elvek egymáshoz való viszonyát illetően. Ezt követően, eltérően a bevett nemzetközi és hazai joggyakorlattól, kísérletet tesz az elv tartalmának részletesebb meghatározására: „a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.”³²⁰

Ez a meghatározás ugyanakkor nem volt elégséges az elővigyázatosság elvéből fakadó gyakorlati következmények megvilágítására, így az érintett életviszonyoknak és más olyan hasonló tartalmi elemeknek a behatárolására, amik az elv jobb meghonosítását szolgálnák a jogrendszer más területein, illetőleg a joggyakorlatban. Ez alig néhány évvel az elővigyázatosság elvének riói kodifikációja után még nem volt elvárható, mára azonban, amint láthattuk, a nemzetközi jogban és joggyakorlatban, illetőleg a jogtudományban elegendő tapasztalat, rendszerezett ismeret halmozódott fel ahhoz, hogy az elvet részletesebben is meg lehessen fogalmazni.

(az elővigyázatosság elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában) A 4/2019. (III. 7.) AB határozat³²¹ az elővigyázatosság és a megelőzés elvét az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikk (1) bekezdéséből következően az egészséges környezethez való jog két vetületeként koncepcionálja. A nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettsége azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő

³¹⁹ Kvtv. 6. § (1) bekezdés

³²⁰ Kvtv. 6. § (2) bekezdés

³²¹ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 66/A. § (1) bekezdésével, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 38/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztás megállapításáról

nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is³²². Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése részét képező elővigyázatosság és megelőzés elve alapján ezt követően az Alkotmánybíróság konkrét következtetéseket von le a jogalkalmazás számára: a kormányhivatalnak a természetet és a környezetet érintő engedélyező határozata rendelkező részében kötelező kifejezetten megállapítania, hogy a határozatban foglaltak teljesítése – engedélyezés esetén – nem veszélyeztet vagy nem károsít természeti értéket, illetve környezeti elemet³²³.

Az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az általános közigazgatási rendtartásról szóló, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást³²⁴. Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye arra is rámutat, hogy a megelőzés és az elővigyázatosság elve elválaszthatatlan a visszalépés tilalmától, mivel a megelőzés és az elővigyázatosság elvének volna véleménye szerint kulcsszerepe egy olyan döntési mechanizmus kialakításában, ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorulását, s amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben³²⁵.

A 17/2018. (X. 10.) AB határozat³²⁶ rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseire a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatálybalépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmát pedig az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel egységben értelmezi. A visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg³²⁷.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy az Alaptörvényre visszavezethető non-derogation elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. E tekintetben azonban figyelembe kell venni az elővigyázatosság és a megelőzés elveit, amik miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E

³²² AB határozat [74] bekezdés

³²³ AB határozat [79] bekezdés

³²⁴ AB határozat [94] bekezdés

³²⁵ AB határozat [123] bekezdés

³²⁶ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés *a*) pontjának „vagy” szövegrésze, *b*) pontja, (2)-(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

³²⁷ AB határozat [87] bekezdés

tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkezééhez. A természeté azonban akár rövid távon is végbemehet. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését. A visszalépés tilalma tehát nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. A hosszú időszakon keresztül érvényesülő folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése - az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel - ezek közé tartozik³²⁸.

A 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban³²⁹ az Alkotmánybíróság a vízgazdálkodásról szóló törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény alaptörvény-ellenességét állapította meg a P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt. Arról a szakmai körökben jelentős visszhangot keltett módosításról van szó, amely vízilétesítmény engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélkül vízhasználatot engedett volna és a köztársasági elnök megítélése szerint nem tett eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre. Az indítványból jól nyomon követhető az elővigyázatosság elvének alkalmazására alapul szolgáló tipikus tényállás. Magyarországon 50 méter a talajvízbázis mélységi határa, és legfeljebb 50 méter talpmélységig ellenőrzött módon fúrhatók mezőgazdasági célú vízkivételt biztosító talajvíz kutak. Az ivóvíztermelés ugyanakkor mintegy 94%-a felszín alatti vízből, az ún. fő ivóvízadó rétegekből történik. A felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés *lejuthat* a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a nyilvántartása, a biztonságának biztosítása és speciális védelme *különösen fontos állami kötelezettség*. Az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli, *esetlegesen akár* szakszerűtlen beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ezáltal az ivóvízbázis csökkenésének *kockázatát* hordja magában. Hasonló kockázatot jelent a *mennyiségi ellenőrzés nélküli* vízkivétel is (kiemelések tőlünk). Az Alkotmánybíróság, egyetértve az előterjesztéssel, megállapítja, hogy az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje. Rendkívül fontos adalék, hogy a testület rámutat arra, hogy a P) cikk (1) bekezdése a személyi kört illetően is kiterjesztette a védendelem körét, az állami kötelezettségek mellett „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél.

Miközben azonban a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be

³²⁸ AB határozat [91] és [92]bekezdés

³²⁹ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról

kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. Az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig valamennyi szereplőnek az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül³³⁰.

A jövő generációk érdekeinek védelme azonban nem csupán a P) cikkből, illetőleg a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezéseiből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványával összefüggésben utalt arra, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor *tudományos igénnyel* (kiemelés tőlünk) lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel³³¹.

Kivételesen ebben az ítéletben az Alkotmánybíróság külön az elővigyázatosság elvére nézve is tesz fontos megállapításokat, mégpedig a *bizonyítási teher* vonatkozásában. Az elővigyázatosság elvéből következően abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be³³².

Az Alkotmánybíróság a fentiek összegzéseként megállapítja, hogy a vonatkozó stratégiák és programok mindegyike jelentős mennyiségi és minőségi problémaként említi az engedély nélküli vízkivételeket, a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét pedig stratégiai szintű feladatként határozza meg. Az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel

³³⁰ AB határozat [13] és [14]bekezdés

³³¹ AB határozat [15] bekezdés

³³² AB határozat [20] bekezdés

különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően, ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabályváltozás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében³³³.

Az elővigyázatosság elvének alkalmazása során az Alkotmánybíróság maga is igyekezett minél szélesebb körben szakmai dokumentumokat feltárni és szakértelemmel bíró szervezeteket is bevonni az eljárásba. A felszín alatti vizekkel kapcsolatos, jelenleg hatályos stratégiai dokumentumok, tervek mellett bevonta az eljárásba az alapjogi biztos jövő nemzedékekért felelős helyettesét, illetőleg a Magyar Tudományos Akadémia megfelelő szervezeti egységeit, valamint több, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos tevékenységet folytató szakmai szervezetet is³³⁴.

Mindezek figyelembe vételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be és a *bizonyítási teher* is rajta nyugszik, azaz a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem³³⁵.

Dr. Cziné Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása mindezeket túlmenően arra is rámutat, hogy az elővigyázatosság elve nemcsak a hazai alkotmánybírói gyakorlatban, hanem az uniós jogban is kiemelt szerepet tölt be. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés XX. Címe („Környezet”) kifejezetten utal ugyanis az elővigyázatosság elvére, mint az uniós környezetpolitika egyik általános elvére [191. cikk (2) bekezdés]. Ennek lényege, hogy olyan kockázatok tekintetében is alkalmazhatók intézkedések, amelyek a károsodás veszélyével járnak ugyan, de a kár tényleges bekövetkezése tudományos módszerekkel teljes bizonyossággal nem igazolható. Vagyis az elővigyázatosság elve olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet az emberi egészségre vagy környezetre valószínűsíthetően káros kockázat tekintetében akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedés hatásában. Az elővigyázatosság elvét emellett a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról) és a nemzetközi joggyakorlat [Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), Tatar kontra Románia (67021/01), 2009. január 27.] is ismeri, és alkalmazza. Az EJEB a hivatkozott döntésében kiemelte, hogy az államoknak a károsodás veszélye esetén fel kell mérniük a kockázatokat, és meg kell tenniük a védekezéshez és megelőzéshez szükséges lépéseket. A kockázatok felmérésének kötelezettsége pedig a tevékenység engedélyezésekor, és annak gyakorlása során is folyamatosan fennáll. Mindezekre tekintettel a bírónő jól megalapozott álláspontja szerint az elővigyázatosság elvére figyelemmel az Alkotmánybíróságnak fel kellett tárnia az indítvánnyal támadott szabályozásban rejlő környezeti kockázatokat. Annak megítélése során

³³³ AB határozat [40] bekezdés

³³⁴ AB határozat [59] bekezdés

³³⁵ AB határozat [62] bekezdés

pedig, hogy ezen kockázatok milyen valós veszélyt jelentenek, nem lehetett eltekinteni a probléma tudományos hátterének vizsgálatától sem³³⁶.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat³³⁷ szerint a környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során (ideértve azok állami tulajdonból történő értékesítését és az értékesítést követő jogi helyzetét is) a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be. Az elővigyázatosság elvét mind a nemzetközi jog, mind a nemzetközi joggyakorlat (EJEB, Tatar kontra Románia), mind az uniós jog (különösen az EUMSZ 191. cikke), mind pedig a magyar jog elismeri és alkalmazza (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §-a). Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő, állami tulajdonban álló Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná ezen területek vonatkozásában a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartásának érdemi ellenőrzését, illetőleg a jegyzék tartalmának rendszeres felülvizsgálatát a későbbi tulajdonosok személyétől függetlenül, valamint nem rögzítette a területek továbbértékesítése során irányadó sajátos szabályokat, illetőleg nem alkotott valamennyi, a Natura 2000 hálózattal érintett művelési ág vonatkozásában a gyepterületekhez hasonló földhasználati szabályokat, nem tett eleget az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, a környezeti és természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségének, és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényisértést követett el³³⁸.

A 27/2017. (X. 25.) AB határozat³³⁹ által elbírált módosító törvény sérti az elővigyázatosság elvét, mivel a nemzeti földalapról szóló jogszabály fenntarthatósági, környezetvédelmi szabályai érvényesülésének veszélyeztetését, legalábbis ennek az elvont lehetőségét nem zárja ki. Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. A vizsgált szabályozás esetében bizonytalanság áll fenn abban a tekintetben, hogy az veszélyezteti-e az Nfatv.-ben foglalt célok érvényesülését, és ezáltal végső soron az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és természet megóvásának kötelezettségét³⁴⁰.

³³⁶ AB határozat [82-84] bekezdés

³³⁷ A védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészletek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

³³⁸ AB határozat [75-76] bekezdés

³³⁹ A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-ának a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CVII. törvény 1. §-ával megállapított módosításával kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. § és 38. §-a és a „Földet a gazdáknak!” Programról szóló 2016. évi CVI. törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

³⁴⁰ AB határozat [45-46] bekezdés

A 23/2010. (III. 4.) AB határozathoz³⁴¹ fűzött különvéleményében Dr. Lenkovics Barnabás alkotmánybíró az elővigyázatosság és a megelőzés elvének alkalmazási lehetőségére mutatott rá más jogágak vonatkozásában is. Azzal, hogy a törvényben taxatív meg határozott reklámokat a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc s védelme szempontjából meg tiltják, a védettség szintje még nem elégséges, a védett alkotmányos értékek és az érintett alapjogok körére és súlyára tekintettel véleménye szerint az sem kifogásolható, ha a jogalkotó a közzététel előzetes meg tiltását is lehetővé teszi. A reklámjog ugyanis ezzel az alkotmányosnak ítélt tilalmat teszi teljessé: a megelőzés és az elővigyázatosság elvét érvényesíti. Ezek az elvek a jogrendszer más területein sem ismeretlenek (pl. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 2. § (3) bekezdés, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, 6. § (1)-(3) bekezdés), ezért kijelenthető, hogy számos kiemelten szabályozott életviszonyban alkotmányos követelményeknek is tekinthetők.

Hasonló elvi alapokon áll a 3374/2017. (XII. 22.) AB végzés³⁴², amikor az elővigyázatosság elvét közegészségügyi, a dohányzással kapcsolatos tilalmakról szóló jogszabályok alkalmazására is kiterjeszti a következő indokolással. A dohányzás és az e-cigaretta fogyasztásának, forgalmazásának szabályozása és mindezzel összefüggő korlátozások olyan egészségpolitikai kérdések, amely a dohányzás és nikotin tartalmú eszközök használatának bizonyítottan káros élettani gyakorolt hatásain alapul. Amikor tehát a törvényalkotó a dohányzás és az e-cigaretta fogyasztása kapcsán bizonyos korlátozásokat vezet be, nem tesz mást, mint érvényre juttatja az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében előírt alkotmányos követelményt, intézményvédelmi kötelezettségét, azáltal, hogy az elővigyázatosság elve alapján, megelőző intézkedéssel védi a nemdohányzók egészségét úgy a dohányzással, mint az e-cigaretta fogyasztásával szemben.³⁴³

Ugyanehhez a kérdéskörhöz tartozik a 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat³⁴⁴ is, amely hivatkozik az Európai Bíróság határozataira, amelyben a bíróság – az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 114. cikk (3) bekezdésére hivatkozással – fontos tényezőnek minősítette a lehető legmagasabb szintű egészség védelmét, illetőleg ezzel kapcsolatosan alkalmazniuk kell az elővigyázatosság elvét is. A C-477/14. számú, *Pillbox 38 (UK) Limited* ügyben az EUCJ megerősítette döntésének alapjaként az elővigyázatosság elvét. Az indokolás értelmében „amennyiben az emberi egészséget veszélyeztető kockázat létét vagy mértékét illetően bizonytalanság áll fenn, védelmi intézkedéseket lehet elfogadni még azelőtt, mielőtt ezen kockázatok bekövetkezése és súlyossága teljesen kimutatható lenne. Amikor az elvégzett vizsgálatok eredményeinek nem meggyőző jellege miatt nem állapítható meg teljes bizonyossággal az állítólagos kockázat fennállása vagy mértéke, azonban e kockázat bekövetkezése esetén a közegészségügyre gyakorolt ténylegesen káros hatás valószínűsíthetően fennállna, az elővigyázatosság elve indokoltá teszi korlátozó intézkedések elfogadását (*Neptune Distribution-ügy*, C-157/14, EU:C:2015:823, 81. és 82. pont)”. [C-

³⁴¹ A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 27. §-a alkotmányellenes rendelkezésének megsemmisítéséről

³⁴² A dohánytermékek előállításáról, forgalomba hozataláról és ellenőrzéséről, a kombinált figyelmeztetésekről, valamint az egészségvédelmi bírság alkalmazásának részletes szabályairól szóló 39/2013. (II. 14.) Korm. rendelet 19/B. § (1) bekezdésének a) pontja, 19/C. § (1) bekezdésének b) pontja, valamint 21/A. § (7) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panasz visszautasításáról

³⁴³ AB végzés [11] bekezdés

³⁴⁴ A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdése és 7/H. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról

477/14. számú, *Pillbox 38 (UK) Ltd kontra Secretary of State for Health* ügy (ECLI:EU:C:2016:324, 55. pont)].

Összességében megállapíthatónak látta az Alkotmánybíróság ennek alapján, hogy a World Health Organisation (WHO) és az Európai Unió által kialakított jog- és egészségpolitika a dohánytermékekkel együttesen kezeli az e-cigarettát és annak kiegészítőit. Úgy a nemzetközi, mint az európai szabályozás – valamint az európai bírói jogértelmezés – a dohányzás minden formáját, a hagyományos és az elektronikus cigaretta fogyasztási szokását is az egészségre veszélyesnek, károsnak ítéli. A nemzetközi fórumok az elővigyázatosság elvére hivatkozással megengedhetőnek és legitimnek tartanak olyan dohányzással összefüggő termékekre nézve korlátozó szabályokat, amelyek esetében az egészségre káros hatás valószínűsíthető, ám annak tényleges fennállta jelenleg még nem igazolható egyértelműen. Mindezen indokokra figyelemmel, az Alkotmánybíróság tényként fogadta el azt, hogy a WHO és az Európai Unió intézményrendszere kiterjedt kampányt folytat a dohányzás visszaszorítása, illetve annak megelőzése érdekében, hogy kialakuljon az egészségre károsnak minősített, nemkívánatos dohányzási szokás. Ez a kampány a WHO és az európai intézményrendszernek a versengő tudományos álláspontok közötti értékválasztása alapján kiterjed az újszerű termékekre, így az elektronikus cigarettára és annak tartozékaira is³⁴⁵.

A dohányzás és az e-cigaretta fogyasztásának, forgalmazásának és a forgalmazáshoz tartozó tevékenységeknek a korlátozása egészségpolitikai kérdés. Amikor tehát a törvényalkotó a dohányzással és az e-cigaretta fogyasztásának lokalizált korlátozásával (dohányzásra kijelölt helyek), forgalmazásának állami koncesszióhoz és meghatározott paraméterekkel jellemzett helyiséghez kötésével összefüggő korlátozásokat vezetett be, nem tett mást, mint érvényre juttatta az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésében előírt alkotmányos követelményt: az elővigyázatosság elve alapján, megelőző intézkedéssel védi a nemdohányzók egészségét úgy a dohányzással, mint az e-cigaretta fogyasztásával szemben³⁴⁶.

Az elővigyázatosság elvének egy további okszerű területén született a 1169/G/2007. AB végzés³⁴⁷, a nem-ionizáló sugárzásokról. Az indítványozó ombudsman azt kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elvére tekintettel értelmezze az Alkotmány 18. és 70/D. §-át a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával összefüggésben. Kezdeményezését azzal indokolta, hogy a mobiltelefon-hálózatok bővítéséből eredően a működésüket biztosító bázisállomások elterjedésével járó nem ionizáló sugárzás növekedése aggodalmat kelt az adótornyok közelében élő lakosságban, minthogy – véleménye szerint – a tudomány jelenlegi állása szerint nem bizonyítható egyértelműen, hogy annak hosszú távon nincs egészségkárosító hatása. Az ide vonatkozó törvényi és rendeleti szintű szabályozás áttekintését követően hiányolta az olyan országos szabályozást, amely „a lakosság egészségének a védelmében védelmi övezeteket jelölne ki (...)”, továbbá kiterjedne a sugárzásnak az esetleges atermikus káros hatásaira is. Mindennek következtetéseként feltette a kérdést: „(...) megelégedhet-e a jogalkotó azzal a megállapítással, hogy jelenleg (esetleg csak még) »nincs meggyőző bizonyíték arra«, hogy a mobiltelefonok használata, az adótornyok sugárzása növelné a rák vagy bármely más betegség kialakulásának a kockázatát?” Utal arra, hogy az EU tagállamaiban egyre elfogadottabbá válik az elővigyázatosság elve, ezzel szemben – értékelése szerint – a magyar jogalkotó elmulasztja annak figyelembe vételét.

³⁴⁵ AB határozat [34-35] bekezdés

³⁴⁶ AB határozat [38] bekezdés

³⁴⁷ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jogkörében eljáró adatvédelmi biztos az Alkotmány értelmezése tárgyában előterjesztett indítványa ügyében

Mindezek ellenére, az Alkotmánybíróság a kérdésnek e viszonylag korai fejlődési szakaszában még úgy ítélte meg, hogy az indítványozó azon elvárása, hogy az Alkotmány 18. és 70/D. §-ának értelmezésével az Alkotmánybíróság határozza meg, hogy az elővigyázatosság és megelőzés elvéből kifolyólag milyen jogalkotási kötelezettségek következnek a lakosságot érő nem ionizáló sugárzás szabályozásával szemben, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárás teljesítése a jogalkotó feladata. Nehéz azonban nem észrevenni azt, hogy az indítványozó természetesen nem a konkrét jogi megoldás kidolgozását kérte a testülettől, hanem a szabályozás szükségességének a megállapítását egy kétség kívül fennálló probléma tekintetében.

(*elővigyázatosság elve a NÉS-2-ben*) 23/2018. (X. 31.) OGY határozattal elfogadott NÉS-2 (a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról) külön éghajlatpolitikai alapelvek fejezetet tartalmaz³⁴⁸. A fenntartható fejlődés elve és a szennyező fizet elve mellett az elővigyázatosság és megelőzés elve szerepel a következő megfogalmazásban: az éghajlatváltozás folyamatával, okaival és hatásaival kapcsolatban fennálló tudományos bizonytalanságok nem képezhetnek hivatkozási alapot a szükséges megelőzési és alkalmazkodási intézkedések elodázására (ez inkább csak az elővigyázatosság elve véleményünk szerint). Utal arra is a NÉS-2 szövege, hogy az elővigyázatosság elvét az éghajlatváltozás nemzetközi és EU-s dokumentumai is rögzítik. Ezt követően pedig egy újabb definíció, ami pedig inkább csak a megelőzés elvére illik: az emberi és anyagi veszteségekkel fenyegető éghajlati kockázatok megelőzése, az azokra való felkészülés prioritást élvez a passzív alkalmazkodással, helyreállítással szemben. A NÉS-2 alapelvei fejezetében olyan speciális ágazati alapelvek is szerepelnek, mint az *átterhelések elkerülésének elve* (a klímavédelmi beavatkozások nem vezethetnek újabb fenntarthatósági problémákra, más környezeti elemekre vagy más földrajzi térségekre vonatkozó átterhelésekre), a nemzetközi jogból már ismert, a klímavédelem témakörére aktualizált *közös, de megkülönböztetett felelősség elve* (a kialakult helyzetért, azaz az üvegházhatású gázok megnövekedett légköri koncentrációjáért és jelenlegi kibocsátási szintjéért, illetve az ennek is tulajdonított, erősödő globális éghajlatváltozási kockázatért a kibocsátók történelmi kibocsátásaik arányában felelősek). Ezen alapelv kezdetben a fejlett és a fejlődő országok által viselt, eltérő történelmi felelősség tisztázását érintette, azonban ezt célszerű lehet alapelveként alkalmazni az üvegházhatású gázok pontos, diffúz és országos léptékű kibocsátásaival kapcsolatos tehermegosztás vonatkozásában is.

A NÉS-2 az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásai a természeti erőforrásokra c. fejezetben is visszatér az elővigyázatosság elvére a következőkben: „Az éghajlatváltozás rövid távon várható kedvezőtlen hatásai az alkalmazkodás ma ismert eljárásaival nagy valószínűséggel kivédhetők. Teljes, minden szempontból megnyugtató bizonyosságot azonban csak a részletes sérülékenységi és alkalmazkodási vizsgálatok adhatnak, amelynek kiváló eszköze az integrált, adaptív vízgazdálkodási tervezés. Az elővigyázatosság elvét szem előtt tartva, igen súlyos következményekkel járó hatásokhoz alkalmazkodni *akkor is indokolt lehet, ha a bekövetkezés valószínűsége alacsony.*”³⁴⁹ (kiemelés tőlünk)

Hasonló logikát követ az éghajlatváltozás és a vízgazdálkodás összefüggéseit tárgyaló NÉS-2 fejezet is. „A vízgazdálkodás számára nem csak az éghajlatváltozás hatásai jelentenek kihívást, hanem attól függetlenül jelentkező nem éghajlati hatások – illetve azok kölcsönhatásai – is. Az éghajlatváltozás így növekvő kockázatot jelent a vízgazdálkodás

³⁴⁸ NÉS-2, II.3.4. fejezet

³⁴⁹ IV.4.1.

számára. A kockázat mértéke bizonytalan, függ a bekövetkezés valószínűségétől és súlyosságától. Az elővigyázatosság elvét szem előtt tartva az igen súlyos következményekkel járó hatásokhoz alkalmazkodni akkor is indokolt lehet, ha a bekövetkezés valószínűsége alacsony. Az alkalmazkodás csökkenti a kockázatot, általa a sérülékenységek kivédhető vagy minimálisra szorítható.” Különösen fontosnak tartjuk, hogy a NÉS-2 felhívja a figyelmet az elővigyázatosság elvével kapcsolatban az idői viszonyok meghatározó szerepére: „Az alkalmazkodási törekvések megkezdését nem szabad halogatni, mivel a hatások rövidtávon is érzékelhetőek, kedvezőtlen éghajlati forgatókönyvek esetében számottevőek lehetnek, továbbá az alkalmazkodás időigényes, különösen az intézkedéseknek az érdekeltekkel történő széleskörű, társadalmi megvitatása esetén.”³⁵⁰ Természetesen az említett, a NÉS-2-ben több helyen is felvetett társadalmi megvitatás az ökológiai probléma nagysága és szerteágazó jellegére, valamint az érintettek különösen nagy számára tekintettel kulcsmózzanata a sikeres alkalmazkodásnak. Itt is láthatjuk tehát az alapelvek kölcsönös összefüggéseinek egy kiváló gyakorlati példáját.

(az elővigyázatosság elve a GMO szabályozásban) A mezőgazdaság és az ipar területén folytatott géntechnológiai tevékenység egyes szabályairól szóló 142/2004. (IX. 30.) FVM-GKM együttes rendelet jogszabályi szinten is kitér az alapelvekre, legelsőként az elővigyázatosság elvére, amit részletesebb alapelvekre bont le, amelyeket a környezeti kockázatértékelés (KKÉ) során követni kell:

„Az elővigyázatosság elve szerint eljárva a KKÉ kivitelezésekor az alábbi általános alapelveket kell követni:

a) A géntechnológiával módosított szervezet olyan megállapított jellegzetességeit és felhasználását, amelyek lehetséges kedvezőtlen hatásokat rejthetnek magukban, össze kell hasonlítani - annak felhasználásával megegyező helyzetekben - azokkal a hatásokkal, amelyeket az a nem módosított szervezet fejthet ki, amelyből származik.

b) A KKÉ-t tudományos megalapozottsággal és átlátható módon kell végezni az elérhető tudományos és technikai ismeretekre alapozva.

c) A KKÉ-t eseti alapon kell elvégezni, ami azt jelenti, hogy a megkövetelt információk az érintett géntechnológiával módosított szervezetek típusaitól, azok tervezett felhasználásaitól és a lehetséges befogadó környezettől függően változhatnak, figyelembe véve - többek között - a környezetben már meglévő géntechnológiával módosított szervezeteket.

d) Ha új információ válik ismertté a géntechnológiával módosított szervezetről és annak az emberi egészségre vagy a környezetre tett hatásairól, szükséges lehet a KKÉ ismételt elvégzése ahhoz, hogy meghatározzák azt a kockázatot, amely megváltozott, illetve annak megállapításához, hogy szükség van-e ennek megfelelően a kockázatkezelés módosítására.”

Ezeket az elvi megállapításokat a rendelet melléklete további technológiai részletekkel egészíti ki, fontos megállapításokkal a KKÉ során különböző szinteken jelenlévő bizonytalanságot illetően: „A tudományos bizonytalanság rendszerint a tudományos módszer alábbi öt jellemzőjéből származik: a kiválasztott változó, az elvégzett mérés, a vett minták, a használt modellek, valamint az okozati összefüggés megállapítása. A tudományos bizonytalanság származhat a meglévő adatok vitathatóságából vagy néhány vonatkozó adat hiányából is. A bizonytalanság vonatkozhat a vizsgálat minőségi vagy mennyiségi elemeire is. A kiindulási állapotra vonatkozó ismeretek vagy az adatok szintje visszatükröződik a bizonytalansági szintben (a bizonytalanság értékelése, beleértve az adatok hiányát, a hiányos

³⁵⁰ IV.7.2.

ismereteket, a szórást, a komplexitást stb.), amit a kérelmezőnek közölnie kell a jelenlegi gyakorlat tudományos bizonytalanságával összehasonlítva.”

Az adatok hiánya miatt a KKÉ nem mindig adhat határozott válaszokat az összes vizsgált kérdésre. A lehetséges hosszú távú hatások esetében különösen az adatok elérhetősége lehet nagyon alacsony. A megfelelő kockázatkezelést és biztonsági intézkedéseket ekkor különösen az elővigyázatosság elvére tekintettel kell figyelembe venni az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatások megelőzése céljából³⁵¹.

(elővigyázatosság elve és a biológiai sokféleség védelme) A biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról szóló 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat legelőször is az ágazati politikákban, tervekben és szabályozásban kéri számon az elővigyázatosság elvét (ezzel pedig ismét csak két alapelv, az integráció elve és az elővigyázatosság elve szoros összefüggésére mutat rá): „A biodiverzitás szempontjait nem kellően figyelembe vevő támogatáspolitikára hatására a környezeti terhelés dinamikusan növekszik, míg a környezeti károk felszámolásának üteme nem tud ezzel lépést tartani. Fontos ezért a megelőzés és elővigyázatosság elvének gyakorlati alkalmazása elsősorban a támogatáspolitikában és a szabályozási környezetben. A biodiverzitás megőrzését is szolgálják bizonyos környezeti minősítő rendszerek, ezek körét azonban szükséges tovább bővíteni.”

A GMO problematika az elővigyázatosság elve gyakorlati alkalmazásának egyik legkézenfekvőbb területe. A biodiverzitás stratégia a következőképpen fogalmaz: „A genetikailag módosított szervezetek (GMOk) olyan mesterségesen előállított élőlények, melyek természetes módon nem jöhettek volna létre. Alapvető probléma, hogy a jelenleg forgalomban lévő GMO-kat (elsősorban a természetgenetikailag módosított, ún. GM növényeket) túl korán, rendkívül gyorsan, és hiányos biztonsági vizsgálatok alapján engedték a piacra. Annak ellenére, hogy első forgalomba hozataluk óta hosszabb idő eltelt már, a potenciális veszélyek és a hosszú távú hatások körültekintő felmérését még a mai napig nem végezték el megfelelően. Ezen szervezetek sokféle típusa és eltérő alkalmazási céljai miatt a rizikótényezők rendkívül sokfélék (például környezeti, ökológiai, egészségügyi, társadalmi és gazdasági kockázatok). Jelenleg a világban nem kellően érvényesül az elővigyázatosság elve a folyamatok nyomon követése, és a várható hatások, kockázatok felmérése, során. Továbbá kockázatot jelent a GMO-k környezetbe történő ellenőrizetlen kijutása/kijuttatása, legyen szó akár kísérleti kibocsátásról, forgalomba hozatalról, a laboratóriumi tevékenységek szigorú ellenőrzéséről, vagy akár a géntechnológiai tevékenység során keletkező hulladék kezeléséről. (...) A Magyarországgal szomszédos országok közül Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia és Ukrajna szintén GMO-mentes stratégiát követ. Szlovákia és Románia területén ugyanakkor természetesen GM növényeket. Annak érdekében, hogy a határ mentén is megőrizhessük a GMO-mentes területeinket, valamint a helyi biológiai sokféleséget, kifejezetten ezeken a területeken fokozott ellenőrzés előírása indokolt. Elvitathatatlan tény, hogy amennyiben az ilyen szervezetek kijutnak a környezetbe, azokat visszavonni nem lehetséges. Ezért nagyon fontos, hogy - az elővigyázatosság elvét messzemenően szem előtt tartva - megakadályozzuk a GMO-k elterjedését, és ezzel is védjük egyedülálló természeti értékeinket.”³⁵²

(az elővigyázatosság elve a NKP-4-ben) A 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat az elővigyázatosság

³⁵¹ R. melléklet 3. pont

³⁵² Határozat 2.1.14. pont

elvét két ritkábban alkalmazott alapelv társaságában említi: „A gazdaság és intézményrendszer működtetésében a *holisztikus szemlélet, a személyes felelősség és az elővigyázatosság elve* érvényesül. A döntéshozást és a társadalmi véleményformálást a környezet állapotát megfelelő színvonalon és módon nyomon követő megfigyelő rendszerekből származó közérthető, hiteles és nyilvános információk segítik, növelve a környezet megóvására irányuló döntések megbízhatóságát. A környezeti szempontok beépülnek a döntésekbe, arra ösztönözve a társadalom tagjait, hogy takarékoskodjanak az erőforrásokkal, védjék a természet értékeit és csökkentsék a környezet terhelését. A *kormányzat mind a szakpolitika megalkotása, mind intézményei működtetése révén példát mutat a társadalom számára a környezettudatos megoldások bevezetésére, kiegészítve a példaadással a környezetpolitika hagyományos eszköztárát.*” (kiemelések tőlünk)

A genetikai erőforrások megőrzése, fejlesztése c. fejezet összekapcsolja a biodiverzitás kérdését a genetikailag módosított szervezetek problémájával, majd rövid okfejtés után elérkezik az elővigyázatosság elvéhez: „A klímaváltozás, az élelmiszerbiztonság, a környezetvédelem, valamint a magas beltartalmi értékű élelmiszerek iránt megnövekedett igény világszerte egyre fontosabb feladattá tette a genetikai erőforrások felkutatását, megőrzését és fenntartható hasznosítását. A tevékenységhez hozzátartozik vadon élő fajok és változatok, illetve a természetett és tenyésztett fajok és fajták, valamint azok rokon fajainak, változatainak begyűjtése, katalogizálása, megőrzése, különböző gyűjteményekben (ex-situ, in-vitro), illetve természetes formában és termőhelyen (in-situ, on farm) történő fenntartása egyaránt. A genetikai erőforrásokkal való gazdálkodás egész más megközelítést jelent a genetikailag módosított szervezetek (GMOk) elterjesztésére vonatkozó egyes törekvések. Az így készült termékek elterjedése erősödő természet- és környezetvédelmi kihívást és kockázatot jelent. A géntechnológiai tevékenységek hatásai, az azokból származó természeti, környezeti és egészségi kockázatok a jelenlegi ismeretek alapján *alig becsülhetők*, a környezet és az egész élővilág védelme érdekében maximálisan törekedni kell az elővigyázatosság elvének a lehető legszigorúbb érvényesítésére, a GMO-kat kizárólag megfelelő *hatásvizsgálatok* után, teljes *társadalmi ellenőrzés* mellett, *részletes jogi szabályozás* alapján és az illetékes hatóságok által kiadott engedélyeknek megfelelően lehet létrehozni és a környezetbe kibocsátani. Moratórium biztosítja, hogy az EU-ban jelenleg köztermesztésre engedélyezett MON810 GM kukoricafajtákat és az Amflora GM burgonyát ne lehessen Magyarországon termesztetni. A GMO-k előretörését segíti a mezőgazdaságban tapasztalható génerózió jelensége, vagyis egyre kevesebb növény- és állatfajtát használ az emberiség, így ezek tulajdonképp ugyanúgy tűnnek el, ugyanolyan veszélyeztetettek, mint a vadon élő növény- és állatvilág.”³⁵³

„Az elővigyázatosság elvének alkalmazása a géntechnológiával módosított szervezetek vonatkozásában nemzetközi kötelezettségünk is. A Cartagena Jegyzőkönyv alapján a fő cselekvési irányok között a társadalom proaktív tájékoztatása az egyik legfontosabb feladat, a Jegyzőkönyvről, aktuális eseményekről és döntésekről információs honlap ad tájékoztatást (<http://gmo.kormany.hu>). A lakosság széles körű szemléletformálását kampányok, előadásorozatok és pályázatok segítségével folytatjuk. A génmódosított szervezetekre vonatkozó szabályozást továbbra is megfelelő körültekintéssel, az elővigyázatosság elvét szem előtt tartva, alapos környezeti és egészségügyi hatásvizsgálatokat megkövetelve hajtjuk végre. Az Európai Unió általi ratifikációt követően minél előbb ratifikálni szükséges a Nagojai-Kuala Lumpur-i Kiegészítő Jegyzőkönyvet.”³⁵⁴

³⁵³ NKP-4., 5.2.1.6. pont

³⁵⁴ NKP-4., 8.3.2. pont

(az elővigyázatosság elve az energia szektorban) A Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat alapján „Mind az energiahordozók kitermelése és előállítás – különös tekintettel a biomasszára (például energiaültetvények) – mind az energiatermelő létesítmények tervezése, megvalósítása, üzemeltetése és fenntartása során figyelemmel kell lenni a táj- és természetvédelem szempontjainak megfelelő megoldások alkalmazására összhangban a kapcsolódó Stratégiai Környezeti Vizsgálat alapján készült környezeti értékelés tartalmával. Ezen tevékenységek során a fenntartható használat és az elővigyázatosság elvének szellemében fokozott figyelmet kell fordítani a védett természeti területek és a Natura 2000 területek megóvására, valamint a biológiai sokféleség védelmére.”

(elővigyázatosság elve és innováció) A Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat az új csúcstechnológiák, nevezetesen a nano-, foto- biotechnológiák valamint korszerű anyagok (olykor maga a szóhasználat tükrözheti az elővigyázatosság elvét vagy éppen annak hiányát egy fajta omnipotens technokrata lelkesedéssel) és rámutat, hogy „az EU kulcsfontosságú alaptermotechnológiákkal kapcsolatban kidolgozott stratégiája³⁵⁵ szerint is a következő évtizedek fejlődését a kulcsfontosságú technológiák fogják meghatározni. Ezek az alaptermotechnológiák tudásigényesek, a kutatás-fejlesztés magas színvonalú, továbbá gyors innovációs ciklusok, nagy tőkekiadások és jól képzett munkaerő jellemzi őket. Alkalmazásukkal egyes ipari ágazatok gyártási folyamatai teljesen új alapokra helyeződnek (pl. vegyipar, gyógyszeripar, kármentesítés, megújuló energia termelés stb.). Emellett gyökeres változásokat idézhetnek elő a környezetvédelemben is, számos, teljesen új környezetvédelmi megoldást kínálva, de a hagyományos környezetvédelmi ipari szakterületek (szennyvíz, hulladék stb.) esetén is alkalmazhatóak, ezzel azok hatékonysága javítható. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy az új technológiák, új problémákat vehetnek fel, különös tekintettel a nanotechnológiai termékekre. Ugyanis, a nanorészecskék környezetben való viselkedését és az általuk okozott káros következményeket a tudományos világ még messze nem tárta fel részleteiben. Az elővigyázatosság elvére való tekintettel, *szükséges vizsgálni* a kulcsfontosságú technikák környezeti (és egészségügyi) hatásait, kockázatait.” Ebben az esetben tehát az elővigyázatosság elvének az általános nemzetközi jogi, uniós és hazai jogi felfogással szemben a technológiai terv igyekszik kisebb területre visszaszorítani, mintegy elbagatellizálni.

(elővigyázatosság elve a honvédelem környezetvédelmi ágazatában) A már többször idézett, „a honvédelmi-környezetvédelmi stratégia” kiadásáról szóló 122/2011. (XI. 25.) HM utasítás alapelvei fejezetében a bevezető bekezdés utal az ágazatban legfontosabbnak tartott alapelvekre: „Az alaprendeltetésből adódó feladatok ellátása során alkalmazni kell a HM-re az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás elvét”, majd etekintetben továbbutal a Kvtv. 6. § (2) és (3) bekezdéseire, ahol ezek az alapelveket eredetileg megfogalmazták. Ezen kívül a stratégia figyelemmel van a NATO vonatkozó környezetvédelmi előírásaira is, különösképpen az MC 469, STANAG 7141, STANAG 2510, STANAG 2545 előírásaira, továbbá az EU katonai műveleteihez készülő környezetvédelmi stratégiát, valamint az ENSZ honvédelmi tárgyú egyezményeire is.

(az elővigyázatosság elvének oktatása) A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a biológia tantárgycsoporton belül tartalmazza a „környezet és fenntarthatóság” témakört, ezen belül pedig „A környezeti rendszerek állapota, védelme, a fenntarthatóság” kérdéssorban számos jellemző példa mellett felajánlja „A vegyszerhasználat kockázatai, az elővigyázatosság elve” kidolgozását is.

³⁵⁵ COM(2009) 512 végleges.

További említés történik az elővigyázatosság elvére az ún. szünbiológia (az egyed feletti szintek biológiája) témakörben, lényegében ugyanebben a szövegekörnyezetben.

V.1.4. A megelőzés elve

A megelőzés elvét a magyar tételes jogban főként a hulladékgazdálkodási jog területén alkalmazzuk. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában általában az elővigyázatosság elvével együtt említik, bár több döntés van, ahol megfogalmazzák a két elv különbségeit is. A megelőzés elvével kapcsolatban a környezetjog már nehezebben léphet fel azzal az igénnyel, mint a fenntartható fejlődés elve vagy más speciális környezetvédelmi jogi alapelvek vonatkozásában, hiszen ezt az elnevezést a jogunk széles körben alkalmazza a fenntarthatóság vagy a visszalépés tilalma körétől egészen távol eső területeken. A megelőzés elve kifejezést alkalmazza számos eljárásjogunk a pozitív hatásköri és illetékességi összeütközések megoldására, de találkozunk „megelőzés elv” kifejezésekkel a végrehajtási jogban vagy a családjogban is, sőt egészen egyszerűen olyan helyzetekben, amikor két közterület használó pályázik ugyanarra a „standra”³⁵⁶.

(a megelőzés elve a hulladékgazdálkodási jogban) A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény a speciális ágazati alapelv értelmezéséhez használja fel az általános alapelveket. Eszerint az *életciklus-szemlélet* olyan összehasonlító megközelítési mód, amely a megelőzés, valamint a hulladékgazdálkodás során az elővigyázatosságra és a fenntarthatóságra vonatkozó általános környezetvédelmi elvekre, a műszaki megvalósíthatóságra, továbbá az erőforrások védelmére és a gazdasági életképességre vonatkozó szempontokra figyelemmel, az általános környezeti és gazdasági hasznok, költségek, valamint az emberi, egészségügyi és társadalmi hatások felmérésére irányul. A további ágazati elvek, így az *újrahasználat*, valamint a *kiterjesztett gyártói felelősség elve* sui generis definíciókat kapott. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a hulladékgazdálkodási elvek érvényesítésére rendeli a jogalkotó az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet (OHT), illetőleg annak részeként az Országos Megelőzési Programot (OMP), továbbá gondoskodik az elv végrehajtásának intézményi garanciáiról is, amikor a környezetért felelős hatóságok számára kötelező feladatként előírja a Hulladéktörvény célkitűzéseinek és alapelveinek a végrehajtását³⁵⁷.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény hasonló módszertant követ, amikor a Hulladéktörvénnyel összhangban (bár azzal nem teljesen azonos módon) az ágazati definíciókat is megfogalmazza. OHT, az OMP, valamint a területi hulladékgazdálkodási tervek és a területi megelőzési programok részletes szabályait is ez a törvény tartalmazza, illetőleg erre további felhatalmazást ad a hulladékgazdálkodási tervekre és a megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 310/2013. (VIII. 16.) Korm. rendelet számára. Ez a rendelet már indikátorok kidolgozásáról és monitoring programokról is szól, illetőleg az elvek megvalósításának kiértékeléséről is³⁵⁸.

(a megelőzés elvének közös tárgyalása az elővigyázatosság elvével az Alkotmánybíróság gyakorlatában) A 4/2019. (III. 7.) AB határozatban a testület mindkét alapelvet az egészséges környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalmával azonosítja, a két elvet ezen kívül megerősíti az Alaptörvény XXIV. cikk

³⁵⁶ Ez utóbbi értelemben használja a megelőzés elve kifejezést az Alkotmánybíróság is a 3/2013. (II. 14.) AB határozatában a Fővárosi Törvényszék 29.Kpk.45.266/2012/2. számú végzése alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről

³⁵⁷ Htv. 83. §

³⁵⁸ R. 2.4. pont

(1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései is³⁵⁹. Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye ugyancsak a két alapelv közös gyökereire mutat rá, mindkét alapelvnek kulcsszerepet tulajdonít a környezetvédelem korábban elért védelmi szintjének megőrzésében, mivel olyan döntési mechanizmus kialakításának a garanciái lehetnek, „ami nem teszi lehetővé a környezet- és természetvédelem szempontjainak háttérbe szorulását, és amely a visszafordíthatatlan károk megelőzésére is alkalmas, hatékony jogorvoslat lehetőségét biztosítja a környezet- és természetvédelem értékeit esetlegesen sértő közigazgatási döntésekkel szemben”.³⁶⁰

A 17/2018. (X. 10.) AB határozatban, számos korábbi alkotmánybírói döntésre³⁶¹ hivatkozva (ezek közül a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat³⁶², ahogyan ezt az elővigyázatosság elvével kapcsolatosan már bemutattuk), ugyancsak a visszalépés tilalmával szoros összefüggésben említik együtt a két alapelvet: „A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvelése szerint, a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg.” A két alapelv kapcsolata a visszalépés tilalmával olyannyira szoros, hogy az Alkotmánybíróság már-már a visszalépés tilalma definíciós elemeiként kezeli ezeket: „A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása.”³⁶³

(a megelőzés elvének elkülönült tárgyalása az Alkotmánybíróság gyakorlatában) A telepengedélyezéssel kapcsolatos 44/2012. (XII. 20.) AB határozatban³⁶⁴ a testület helybenhagyólag ismerteti az alapjogi biztos okfejtését azzal kapcsolatban, hogy a szűkebb jogszabályi háttérrel dolgozó, illetőleg kevésbé garanciális eljárási intézményeket tartalmazó új szabályozás szemben áll a megelőzés elvével és így a visszalépés tilalmába ütközik, szemben a korábbi telepengedélyezési kormányrendelettel, amely a hatóság döntésénél figyelembe veendő szempontok között konkrétan nevesítette a szomszédjogi, birtokvédelmi és környezetvédelmi aspektusokat.

Teljesen hasonló érveléssel találkozunk a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozatban³⁶⁵: „A Balaton törvény megalkotására (annak preambuluma szerint) kifejezetten azért került sor,

³⁵⁹ AB határozat [93] bekezdés

³⁶⁰ AB határozat [123] bekezdés

³⁶¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat, 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 1169/G/2007. AB végzés, 1129/B/2004. AB határozat

³⁶² A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról

³⁶³ AB határozat [86-87] bekezdés

³⁶⁴ 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-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

³⁶⁵ A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 2008. december 1. napjától 2019. március 14. napjáig hatályos 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés elutasításáról

mert a táji, természeti és települési környezet minőségének védelme a megelőzés elvének érvényesítésével olyan véges és nehezen megújuló környezeti értékek megóvását szolgálja, amelyek a jelentős gazdasági potenciált képviselő üdülés és idegenforgalom minőségi fejlesztéséhez is szükségesek. Mindez azt jelenti, hogy a Balaton törvény területhasználati, építési szabályai alapvetően a Balaton és az üdülőkörzet ökológiai védelmét, a további környezeti állapotromlás megakadályozását, a környezet minőségének védelmét szolgálják.”³⁶⁶. Ugyancsak külön említi a megelőzés elvét a 253/B/1999. AB határozat, bár ebben a határozatban az elv részletes elemzésére nem kerül sor.

(a megelőzés elve a NÉS-2-ben) Ahogyan arra már utaltunk, a 23/2018. (X. 31.) OGY határozat³⁶⁷ is együtt kezeli az elővigyázatosság elvét és a megelőzés elvét, ugyanakkor a közös definíció két részre oszlik, a második része inkább a megelőzés elvéről szól: „Az emberi és anyagi veszteségekkel fenyegető éghajlati kockázatok megelőzése, az azokra való felkészülés prioritást élvez a passzív alkalmazkodással, helyreállítással szemben.” Ahogyan arra már szintén utaltunk, a hulladékgazdálkodás a megelőzés elvének kitüntetett alkalmazási területe, ugyanakkor a jogágazat az általános elveket a saját speciális elveibe mintegy beolvasztja: „A hulladékgazdálkodás egyértelműen az a szektor, ahol a tervezett intézkedésekkel összhangban vannak a hulladékgazdálkodás és a klímavédelem érdekei. A hulladékhiérarchia rendszere meghatározza a hulladékképződés megelőzése és az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek gyakorlása során érvényesítendő elsőbbségi sorrendet [hulladékképződés megelőzése; a hulladék újrahasználatra történő előkészítése; a hulladék újrafeldolgozása; a hulladék egyéb hasznosítása (különösen az energetikai hasznosítás); ártalmatlanítás]. A hulladékhiérarchia rendszere tehát kimondja, hogy a hulladékot csak legvégső esetben célszerű ártalmatlanítani, a hulladékképződés megelőzése mellett a hulladék újrahasználatra előkészítése és hasznosítása kell, hogy előnyt élvezzen. Ennek értelmében a cél a hulladékhiérarchia érvényesítése, azaz a hulladékképződés rövidtávon történő mérséklése, a képződött hulladék lerakása helyett annak hasznosítása.”³⁶⁸

(a megelőzés elve és az elővigyázatosság elve együttes értelmezése a biodiverzitás tervezésben) A biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról szóló 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat „A zöld infrastruktúra fejlesztése és tervezési összefüggései” c. fejezetében a két elvet megfelelően szolgáló szabályozási-tervezési környezet szükségességét vetik fel: „A biodiverzitás szempontjait nem kellően figyelembe vevő támogatáspolitikára hatására a környezeti terhelés dinamikusan növekszik, míg a környezeti károk felszámolásának üteme nem tud ezzel lépést tartani. Fontos ezért a megelőzés és elővigyázatosság elvének gyakorlati alkalmazása elsősorban a támogatáspolitikában és a szabályozási környezetben.”³⁶⁹

V.1.5. A szennyező fizet elve

A szennyező fizet elve egyike azon környezetvédelmi alapelveknek, amelyet az Alaptörvény közvetlenül is belefoglalt a szövegébe, mégpedig a XXI. cikk (2) bekezdésében. Érdekes módon ennek ellenére – vagy talán éppen ezért – az Alkotmánybíróság gyakorlatában kisebb súllyal szerepel, mint az elővigyázatosság elve. Ami a tételes jogot illeti, a környezetvédelmi

³⁶⁶ AB határozat [15] bekezdés

³⁶⁷ A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról

³⁶⁸ NÉS-2. III.5.4. pont

³⁶⁹ Biodiverzitás Terv 2.1.5. pont

jog területén a szennyező fizet elvének legnyilvánvalóbb érvényesülési területe a hulladékgazdálkodás.

(a szennyező fizet elvének definíciója a hulladékgazdálkodási jogban) A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény a következő definíciót adja, amiből mindjárt nyilvánvalóvá válik az az ágazati jogalkotói törekvés, hogy a teljes környezetjogra érvényes alapelveket a hulladékgazdálkodási jog területén speciális jelentéstartalommal, ágazati alapelvként használják: „A szennyező fizet elve: a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért.”³⁷⁰.

Az elvet a részletes szabályok között is felhasználja a jogszabály. Eszerint a hulladékgazdálkodás költségeit - a szennyező fizet elvvel összhangban - az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges vagy korábbi birtokosa fizeti meg. Ennek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti³⁷¹.

A Budapesti Vegyiművek Rt. garéi veszélyes hulladék lerakójában tárolt magas klórtartalmú szerves anyagok okozta környezetszennyezés felszámolásával kapcsolatos időszerű feladatokról szóló 2044/1999. (III. 3.) Korm. határozat egy olyan konkrét ügyben hivatkozott a szennyező fizet elvére, amelyben az adott joghelyzetben semmilyen tételes jogi kapaszkodót nem talált. A határozat szerint „a környezetszennyezés felszámolása érdekében a még a helyszínen lévő és a korábban megállapított 14 000 tonna veszélyes hulladék mennyiségen felüli, legfeljebb 3000 tonna szerves klórtartalmú veszélyes hulladékot – ideértve a veszélyes hulladéknak minősülő szennyezett göngyöleget is, más megoldás hiányában – a garéi veszélyeshulladék-tárolóból el kell szállítani, és végleges ártalmatlanítását meg kell oldani a szennyező fizet elv érvényesítésével.”

(a szennyező fizet elve a vízgazdálkodási jogban) A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény kicsit hasonlóan a hulladékgazdálkodási jogi megoldáshoz, a szennyező fizet elvét az ágazat körülményeihez igazítja, ugyanakkor itt a szövegből érezhető, hogy egy általánosabb alapelvről van szó: „a szennyező fizet elve: a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”³⁷²

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény jelenleg hatályos szövege, egyértelműen a Víz Keretirányelv megfelelő rendelkezéseinek a hatására az árpolitika kialakítása során rendeli érvényesíteni a vízszolgáltatások, a vízigénybevétel céljától függő költségek megtérülésének elvét (megkülönböztetve legalább a háztartási, ipari, mezőgazdasági igényeket), figyelembe véve a környezet- és vízkészlet-védelemmel összefüggő költségeket, valamint a szennyező fizet elvet³⁷³.

(a szennyező fizet elve az Alkotmánybíróság gyakorlatában) A 17/2018. (X. 10.) AB határozat³⁷⁴ ugyan csak érintőlegesen foglalkozik az elvvel, az eset körülményei, különösen a

³⁷⁰ Htv. 2. § e) pont

³⁷¹ Htv. 32. § (1) bekezdés

³⁷² Tv. 1. § e) pont

³⁷³ Vtv. 15. § (7) bekezdés

³⁷⁴ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)-(8) bekezdései, továbbá az

bírói kezdeményezés felvetnek egy fontos tartalmi elemet a szennyező fizet elvével kapcsolatosan, nevezetesen a szoros összefüggést a polgári jogi felelősség jogintézményével³⁷⁵.

A vízgazdálkodási jog köréből már többször idéztük a kútfúrás tágabb körű engedélyezésével kapcsolatos 13/2018. (IX. 4.) AB határozatot³⁷⁶. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság több alapelv érvényesülését párhuzamosan vizsgálja és egyes alapelveket meghatározott körülmények között a visszalépés tilalmával ellentétesnek minősít: „a szabályozás megelőzés elvétől (prevenció) a szennyező fizet elve (szankció) irányába történő elmozdulását is a visszalépés tilalma sérelme körében értékelte”³⁷⁷, mivel „a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtestesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben”³⁷⁸. Valójában persze nem a szennyező fizet elve alkalmazása miatt történne visszalépés, inkább amiatt, hogy ennek az elvnek az érvényesítése a visszafordíthatatlan környezeti károkhoz vezető okfolyamatban egy későbbi fázisban is elképzelhető, elégtelen, hiányos végrehajtása esetén pedig még kedvezőtlenebb lenne a vízgazdálkodási-vízvédelmi helyzet.

A szennyező fizet elvét egy másik jogággal hozza közös platformra a 1129/B/2004. AB határozat³⁷⁹, mégpedig a pénzügyi joggal. A testület a talajterhelési díjat a közterhek egyik fajtájaként, adójellegű kötelezettségként értelmezi, amellyel a környezetterhelés káros következményeinek megszüntetéséhez, illetőleg a környezet megóvásához társadalmilag szükséges költségek viseléséhez való hozzájárulási kötelezettséget ír elő a környezetet terhelő szennyvízkibocsátók számára. A talajterhelési díjra vonatkozó szabályok a korábban hatályos, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 4. § g) pontjában megfogalmazott „szennyező fizet” elvének megfelelően azokra hárítja a díjfizetési kötelezettséget, akik nem gondoskodnak arról, hogy az általuk kibocsátott szennyvíz ne a környezetet indokolatlanul terhelő módon kerüljön a talajba. A talajterhelési díjjal kapcsolatos adóztatási feladatokat az állami adóhatóság, a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díjjal kapcsolatos adóztatási feladatokat pedig az illetékes önkormányzati adóhatóságok látják el, amelyek eljárására az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény szabályait kell alkalmazni.

(a szennyező fizet elve a NÉS-2-ben) A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 23/2018. (X. 31.) OGY határozat az éghajlatpolitikai alapelvek között a szennyező fizet elvét is definiálja, mint a környezetvédelmi politika egyik alapvető elvét, mely szerint minden, a környezetben okozott kárért, a szennyeződések megelőzéséért és ellenőrzéséért a szennyező (károkozó) a felelős, a felmerülő költségeket neki kell viselnie. Ezt megteheti azáltal, hogy maga számolja fel a szennyezést, vagy külön pénzterher viselésével. Ezen keresztül a

1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

³⁷⁵ AB határozat, [14] bekezdés

³⁷⁶ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról

³⁷⁷ AB határozat, [17] bekezdés

³⁷⁸ AB határozat, [72] bekezdés

³⁷⁹ A környezetterhelési díjról szóló 2003. évi LXXXIX. törvény 11. § (1) bekezdése, valamint Vízvár Község Önkormányzatának a talajterhelési díjról szóló 11/2004. (VIII. 25.) számú rendelete 2. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról

környezeti szennyezések költségeit meg lehet osztani a szennyező tevékenységet végzők és a passzív elszennvedők (fogyasztók) között, a környezet állapotát a megfelelő szinten tartva³⁸⁰.

(a szennyező fizet elve a nemzeti energia stratégiában) A Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat finanszírozással foglalkozó fejezetében rámutat, hogy az Energiastratégia megvalósítása az elkövetkezendő évtizedekben, még a költséghatékonyság kiemelt szem előtt tartása mellett is jelentős beruházásokat igényel. Az EU irányokat követve cél a minél nagyobb arányú piaci finanszírozás, amihez elengedhetetlen a beruházás ösztönző és kiszámítható szabályozási környezet. Az energiastratégiai célok megvalósítása azonban tisztán szabadpiaci környezetben jelenleg nem megoldható, viszont az állami szerepvállalást is vissza kell szorítani. Ehhez képest a megújuló energiaforrások használatának és az energiahatékonyság javításának finanszírozása számos formában (adókedvezmény, beruházási támogatás, kötelező átvétel, szennyező fizet elv) megvalósulhat³⁸¹.

(a szennyező fizet elve a levegőtisztaság-védelmi programokban) A kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat intézkedési programja szerint a közlekedés területén a nehézgépjárművekre kirótt útdíj kialakításánál a megtett kilométerre vetített összegben érvényesülnie kell a használó és szennyező fizet elvnek. A díjat ennek megfelelően differenciálni kell a jármű tömege és azok motorjainak szennyezőanyag kibocsátása alapján is.

V.1.6. *A közösségi részvétel elve*

Tekintettel arra, hogy a közösségi részvétel szabályai a rendszerváltás utáni magyar jogban még a nemzetközi standardoknál is szélesebb körben, számos előremutató, kreatív szabályozási módszerrel honosodtak meg, magáról az elvről keveset vagy inkább egyáltalán nem beszélnek a hazai jogforrások. Ez nem jelenti azt természetesen, hogy az immár 20-25 éves, gyakran a környezetvédelmi csatározásokban megkopott, kissé erodálódott, a technikai, társadalmi fejlődést nem mindenben követni képes közösségi részvételi szabályoknak ne lenne szükségük alapvető szintű megerősítésre, majd egy még a jelenleginél is egységesebb, hatékonyabb szabályozásra, illetőleg a joggyakorlatban történő következetes érvényesítésre.

V.2. Javaslatok a magyar fenntartható fejlődés törvény alapvető részéhez

A környezetvédelmi jogi alapelvek célja

1. § A környezetvédelmi alapelvek közvetítik a társadalom elvárásait és a tudomány eredményeit a környezetvédelmi tervezés, jogalkotás és joggyakorlat felé. Az alapelvek következetes alkalmazásával biztosítani kell a környezetre vonatkozó minden döntés és végrehajtása egységes szemléletét és összehangoltságát.

Indokolás:

A társadalom elvárásai a fenntartható fejlődés jogával szemben a természeti erőforrások vonatkozásában a nemzedékek közötti és a nemzedékeken belüli igazságosság, a fenntarthatósággal kapcsolatos értékek, erkölcsi követelmények érvényesítése a környezetvédelmi jogban. A címben szereplő „környezetvédelmi jog” szóhasználat célzatos, azt hivatott közvetíteni, hogy a környezetvédelmi alapelvek az összes érintett jogterületre kiterjednek. A *környezetjog*, azaz a környezetvédelem szűkebb értelemben vett szakterületeit

³⁸⁰ Ogy határozat II.3.4. pont

³⁸¹ Energiastratégia, 8.4. pont

érintő szabályok azok, amelyeket az erre specializálódott állami szervek alkotnak és alkalmaznak. A *környezetvédelmi jog* viszont, az integráció elvére is figyelemmel, kiterjed minden olyan jogterületre, amelynek a környezet védelme szempontjából jelentősége lehet.

A környezetvédelmi döntések egységes szemlélete az egységes alapelvei háttérből származó integritást, harmóniát, összehangoltsága pedig a környezet védelmére rendelkezésre álló társadalmi erőforrások lehető leghatékonyabb kihasználását biztosítja. Az alapelvek legfontosabb funkciója, hogy kiküszöböljék a különböző jogterületek eltérő fogalomhasználatát, széttartó joggyakorlatát és ezzel biztosítsák a környezetvédelmi jog hatékonyságát, illetőleg elősegítsék a jogállamiságot.

Az alapelvek együttes alkalmazása és korlátai

2. § (1) A környezetvédelmi alapelveket egymással, a fenntartható fejlődés elveivel, a nemzetközi jogi és az Európai Unió jogi elveivel, illetőleg az Alaptörvény más elvi rendelkezéseivel együtt kell alkalmazni.

(2) Az alapelveket a lehető legalacsonyabb gazdasági költségek és társadalmi hátrányok mellett kell érvényesíteni. Az alapelvek nem alkalmazhatók diszkriminatív módon. Az alapelvek mérlegelése során a döntéshozó egyeztethet az érintett állami, szakmai és közösségi körökkel, illetőleg a figyelembe vett szempontokat részletesen indokolni köteles.

Indokolás:

A környezetvédelmi alapelvek összefüggő rendszert alkotnak, együttes alkalmazásuk során támogatják, kiegészítik, fölerősítik egymás hatását. A rendszer-szemlélethez az is hozzátartozik, hogy az alapelvek alkalmazása során a releváns társadalmi és gazdasági szempontokat is mérlegelni kell, ha szükséges megfelelő hatásvizsgálatok segítségével (etekenben az alapelvek végrehajtásának garanciái cím alatt részletesebb jogalkotói iránymutatás található).

A (2) bekezdésben meghatározott első korlát lényegében azonos az EUMSZ környezetvédelmi alapelvei között szereplő hatékonyság elvével. A diszkrimináció tilalma nem csak a hátrányos megkülönböztetéstől való tartózkodást jelenti, hanem azt is, hogy a döntéshozóknak aktívan fel kell tárnia és össze kell vetnie a hasonló eseteket ahhoz, hogy a jogállamiságnak megfelelő, igazságos döntéseket meg tudják hozni. A mérlegelés diszpozitív, illetőleg kogens szabályai ugyancsak a társadalmi igazságosság jobb érvényesítését segítik elő. A diszpozitívan megfogalmazott konzultációs szabály különösen olyan helyzetekben kell alkalmazni, amikor egy bonyolult környezetvédelmi szituációban, sok résztvevő, eltérő tevékenységekkel, eltérő módon vesz részt, illetőleg a társadalmi érdekek ellentétbe kerülhetnek az egyes résztvevő csoportok méltányolható érdekeivel.

A fenntartható fejlődés elve

3. § (1) A gazdaság fejlesztésére irányuló döntéseknek a jelen és jövő nemzedékek jólétét kell szolgálniuk az ország ökológiai eltartóképességének határain belül (a fenntartható fejlődés három pillére).

(2) Biztosítani kell a környezeti károkkal járó hátrányok, illetőleg a környezet használatával járó előnyök igazságos elosztását, különösen az elmaradott térségek vagy az etnikai kisebbségek vonatkozásában.

(3) Gondoskodnunk kell arról, hogy a jövő nemzedékek számára a természeti erőforrások méltányos hányadát hagyjuk, ezzel megfelelő választási lehetőséget engedve számukra a saját fejlődésüket illetően.

Indokolás:

A fenntartható fejlődés alapelveinek kulcsszerepe van a környezetvédelmi alapelvek között, mivel biztosítja a kapcsolódást a fenntarthatóság gazdasági és társadalmi pillérei felé, illetőleg összehangolja a generációk egymásra következését. Ennek megfelelően az elv jelenidejű ((1) és (2) bekezdés) és jövőidejű ((3) bekezdés) kötelezettségeket jelöl ki.

Az (1) bekezdésben szereplő elv logikai sorrendje a jogszokást követő megfogalmazáshoz képest eltérő: az ökológiai feltételekből kiindulva kell és lehet meghatározni és elérni a társadalom boldogulásának (*jól létének*, ami sok tekintetben eltér az általánosan bevett és elsősorban az anyagi javak felhalmozásával azonsítható *jóllet* fogalmától) a lehető legjobb módjait, a gazdaság számára pedig ez a két tényező jelöli ki a megfelelő mozgásteret, amin belül természetesen a mindenkor érvényes gazdasági törvényszerűségeknek megfelelően, szabadon működhet. Az ökológiai feltételek meghatározásakor a jogalkotás és a joggyakorlat támaszkodhat az *ökoszisztéma szolgáltatások* terén elért kiterjedt tudományos kutatások eredményeire.

A környezeti igazságosság (environmental justice) témaköre ugyancsak rendkívül alaposan kidolgozott a különböző nemzetközi jogi dokumentumokban, így például legutóbb az ENSZ Környezetvédelmi Hivatala által 2019 februárjában nyilvánosságra hozott Global Environmental Outlook-6 c. dokumentumban.

A halmozódó és egyre fokozódó ökológiai krízisek, illetőleg számos meghatározó erőforrás vesztes megfogyatkozásának korszakában a nemzedékek közötti igazságosság élesen vetődik fel. Különösen nagy felelősségünk van a közvetlenül utánunk következő nemzedékkel szemben, mivel ezt a felelősséget jelenleg egyedül viseljük. Gondoskodnunk kell a környezetszennyezés, igénybevétel egyensúlyban tartásáról, az elfogyasztott erőforrások pótlásáról vagy kompenzációjáról, a környezeti katasztrófákhoz való alkalmazkodás feltételeinek a megteremtéséről. A nemzedékek közötti igazságosság gyakorlati, intézményi megvalósításában Magyarország élen jár és mintául szolgál több hasonló intézményi megoldás számára a világban.

Az Alaptörvény szabályozza még a nemzedékek közötti igazságosság költségvetési és vagyonekezelési vonatkozásait is, azonban ezek a rendkívül fontos fenntarthatósági kérdések kívül esnek a környezetvédelmi jogi elvek szabályozási körén. Ugyancsak az Alaptörvény rendelkezik a fenntartható fejlődés elvének nemzetközi érvényrejuttatásáról, azonban ebben a kérdésben sajnálatos módon jelenleg még rendkívül csekély nemzetközi jogi, hazai jogi vagy szakirodalmi adat áll rendelkezésre ahhoz, hogy megalapozottan lehetne a részletszabályokat lefektetni.

Az integráció elve

4. § (1) A magas szintű környezetvédelem és a környezet minőségének javítása követelményeit be kell építeni az ország környezet védelme szempontjából jelentős terveibe és jogszabályaiba különösen a Kvtv. 2. és 3. §§-ban felsorolt ágazatokban, valamint gondoskodni kell azok megfelelő végrehajtásáról.

(2) Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó döntésekben figyelembe kell venni a többi közigazgatási ágazattal, illetőleg a fenntartható fejlődés másik két pillérével fennálló kumulatív hatásokat is.

Indokolás:

Az integráció elve utat nyit a környezetvédelmi alapelvek érvényesülése számára a teljes jogrendszernek a környezet védelme szempontjából jelentős ágazataiban. Emiatt az integráció elve és a fenntartható fejlődés elvei kölcsönösen erősítik, alátámasztják egymást. Az (1) bekezdés az EU Alapjogi Karta 37. cikkének szövegéből idéz. A környezet védelme szempontjából jelentős szabályozási ágazatok tekintetében irányadónak tekinthetjük a Környezetvédelmi törvény 2-3. §§-ban foglalt, nem kimerítő jellegű felsorolást.

A kumuláció elve a rendszer-szerű megközelítés fontosságára hívja fel a figyelmet, összhangban a környezetvédelmi jogi alapelvek céljaival. Különösen az egészségüggyel fennálló szoros kapcsolódás kiaknázásától várható a környezetvédelmi jogi alapelvek hatékonyságának megnövekedése, hiszen ezáltal az állampolgárok és a döntéshozók közvetlenül is megtapasztalhatják a fenntarthatóságnak a legalapvetőbb emberi értékekkel való szoros kapcsolódását.

Az elővigyázatosság elve

5. § (1) Azokban az esetekben, ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem szolgálhat alapul a megelőző intézkedések elhalasztására, illetőleg minden olyan döntéstől tartózkodni kell, amely a fenyegető veszélyekkel járó nem teljesen ismert okfolyamatokat megindíthatná.

(2) Az elővigyázatosság elve alapján meghozott döntéseket időről-időre felül kell vizsgálni az újabb tudományos eredmények tükrében, illetőleg törekedni kell a fennálló bizonytalanság megszüntetésére.

(3) Az (1) bekezdésben hivatkozott tudományos bizonyossággal kapcsolatban az uralkodó álláspontokon kívül a megalapozott kisebbségi álláspontokat is figyelembe kell venni. Az (1) és (2) bekezdésben írtak tekintetében a bizonyítási teher azon van, aki a környezet védelme szempontjából jelentős tevékenységet folytat vagy folytatni kíván.

Indokolás:

Az elővigyázatosság elvének megfogalmazása a Riói Nyilatkozat 15. alapelvéből indul ki, azzal, hogy az elvnek mind a pozitív (cselekvésre kötelezés), mind pedig a negatív (cselekvéstől való tartózkodásra kötelezés) oldalát kifejti. A „megelőző intézkedések elhalasztása” fordulat arra utal, hogy a döntést sürgősen meg kell hozni, mert a késedelem, halogatás visszafordíthatatlan károkkal járna. A modern jogrendszerekben az elővigyázatosság elve alkalmazásának tipikus területei az egészségügy (pl. a dohányzás egyes kérdései), a biotechnológiák, a nanotechnológiák, a nem-ionizáló sugárzás, a bonyolult és sérülékeny ökoszisztémák vagy az ózonréteg védelme.

Az elővigyázatosság elve alkalmazása szempontjából az idői tényezőknek különös jelentősége van. Az elv központi fogalmi eleme, a tudományos bizonytalanság ugyanis nem abszolút értelmű és nem is egyszer és mindenkorra érthető. Lehetséges, hogy ha adott esetben elegendő idő állna rendelkezésre a döntés előkészítésére, akkor a tudományos bizonytalanságot a minimálisra lehetne szorítani és az elővigyázatosság elvének alkalmazására nem is kerülne sor. Ha azonban a veszély túl nagy és nem lehet pontosan tudni, hogy mikor válik valóra, a túl hosszú mérlegelésre nincs idő, dönteni kell, mégpedig úgy, hogy a legrosszabb kimenetelnek minél kevesebb esélyt adjunk. Az elővigyázatosság elve tehát más megközelítésben a valószínűségekkel való kényszerű szembenezés egy mind bonyolultabbá váló, felgyorsult világban.

A tudományos bizonytalanság származhat egyebek között a rendelkezésre álló információ, adatok, mérések, minták pillanatnyilag kiküszöbölhetetlen hiányosságából, de származhat az elemzés eszközeinek, a rendelkezésre álló modellek, összefüggések, törvényszerűségekre vonatkozó ismeretek elégtelenségéből vagy ellentmondásosságából.

A (3) bekezdésben a „környezet szempontjából jelentős tevékenység” kifejezést tág értelemben alkalmazza a szöveg, hiszen az elővigyázatosság elve nem csak egyes gazdasági tevékenységekre vonatkozik, hanem általános, stratégiai és normatív döntésekre is, ahol a tevékenység folytatója alatt a döntéshozót értjük.

A megelőzés elve

6. § (1) Az ismert és várhatóan bekövetkező vagy már folyamatban lévő környezeti károkat vagy azok társadalmi, gazdasági hatásait lehetőleg a szennyezés forrásánál kell megelőzni.

(2) A megelőzés elvével összhangban a környezet védelmének már elért szintjét még időlegesen sem szabad csökkenteni, hacsak az valamilyen alapvető alkotmányos jog érvényesítéséhez nem elengedhetetlenül szükséges. A visszalépés ekkor is a másik jog és az egészséges környezethez való jog, illetőleg a jövő nemzedékek jogai összemérésével, a feltétlen szükséges mértékig terjedhet.

Indokolás:

A megelőzés elve a biztosan bekövetkező vagy már folyamatban levő környezeti károk és következményeik kezelésére vonatkozik, szemben az elővigyázatosság elvével, amelynek központi eleme a tudományos bizonytalanság. A megelőzés elvét ennek megfelelően tipikusan olyan ágazatokban alkalmazzák, ahol a környezeti, egészségügyi stb. veszélyek köztudottak, így pl. a hulladékgazdálkodás vagy a veszélyes anyagokkal kapcsolatos jogterületeken.

A megelőzés elve összefügg a különböző felelősségi rendszerekkel, a közigazgatási jogtól kezdve a polgári jogon keresztül a büntetőjogi felelősségig. A megelőzés elve szoros kapcsolatban áll a magyar alkotmányjogban kidolgozott visszalépés tilalma elvével is, amely a megelőzés környezetvédelmi, természetvédelmi viszonyokra alkalmazott speciális esete. A visszalépés tilalma figyelembe veszi, hogy az ezekben a védett jogtárgyakban bekövetkező változások általában visszafordíthatatlanok vagy csak nagyon hosszú idő alatt állnak vissza. A már elért védelem szintjét csökkenteni csak a visszalépés tilalmával kapcsolatban szintén a magyar Alkotmánybíróság által kimunkált szükségesség-arányosság teszt alkalmazásával lehet.

A szennyező fizet elve

7. § (1) A környezethasználónak törekednie kell arra, hogy a környezethasználatával ne okozzon többletköltséget a társadalomnak, illetőleg más gazdasági szereplőknek. Ha ezt nem sikerül maradéktalanul teljesítenie, meg kell fizetnie az okozott teljes kárt.

(2) Amennyiben a szennyező nem képes helytállni az okozott kárért, azt azoknak kell megfizetni, akik tevékenységükkel hozzájárultak ahhoz, ide értve a környezetszennyezéssel érintett ingatlanok tulajdonosait és használóit, valamint a környezetre káros termékek fogyasztóit is.

(3) A szennyezőknek a pénzügyi helytálláson túlmenően morális felelősséget is kell viselniük az okozott kárért vagy veszélyhelyzetért a társadalmi nyilvánosság előtt.

(4) A halasztást nem tűrő esetekben, illetőleg a felhagyott szennyező területek feltisztításáért első sorban a hasonló tevékenységgel foglalkozó gazdasági szereplők kockázatközössége viseli a felelősséget.

Indokolás:

A szennyező fizet elve a társadalmi igazságosságot szolgálja azzal, hogy korlátozza a szabad környezeti javak egyéni kisajátítását, illetőleg a környezetkárosítással, igénybevétellel járó költségek áthárítását a társadalomra. Gazdasági funkciója a korrektebb versenyfeltételek megteremtése azáltal, hogy senki se tehessen szert illetéktelen előnyre a piacon azzal, hogy áthágja a fenntartható fejlődés elveit. A szennyező fizet elve következetes alkalmazása jelentős állami forrásokat szabadíthat fel, amelyet más hasznos célokra lehet fordítani. Az elv a szennyezés felszámolásának össz-társadalmi költségét is jelentősen csökkentheti, hiszen általában éppen a szennyező van abban a helyzetben, hogy a szennyezést, illetőleg annak káros hatásait a leghatékonyabban megelőzze.

Az ingatlantulajdon nem csak jogokkal, hanem számottevő társadalmi felelősséggel is jár, egyebek között a tulajdonosok, illetőleg azok, akikre a használat jogát átruházták, felelősek azért is, hogy megadályozzák az ingatlanuk elszennyezését, akár harmadik személyekkel szemben is.

Természetesen adódhat olyan piaci helyzet, hogy a fogyasztók hajlandóak megfizetni az adott termék árában tükröződő környezeti költségeket, ezért a közvetlen szennyezők felelősségre vonása hosszabb távon, önmagában nem mindig elégséges a fenntartható fejlődés céljainak elérésére. Erre szolgál a segítői felelősség, illetőleg az összes érintett morális felelősségének érvényesítése a társadalmi nyilvánosság előtt. Utóbbi a szennyezői és a elősegítői felelősséghez egyaránt kapcsolódhat, erre utal a (3) bekezdésben a szennyezők többes száma.

A szennyező fizet elve nem tér ki az állami felelősségre, egyrészt, mert ez a kérdéskör kívül esik az elv hatókörén, másrészt pedig azért, mert a szennyező fizet elve egyik legfontosabb célja éppen az állami felelősség minimálisra csökkentése.

A közösségi részvétel elve

8. § (1) A környezet védelme és alakítása szempontjából jelentős eljárásokat – a megfelelő szinten – az összes érdekelt állampolgár és a környezet védelmére léterhozott szervezetek (érdekeltek) részvételével kell lefolytatni. Mindenkinek biztosítani kell a hozzáférést a környezetre vonatkozó adatokhoz és információkhoz, az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagok és tevékenységek tekintetében pedig a hatóságoknak és a környezethasználóknak gondoskodniuk kell arról, hogy a biztonságuk fenntartása érdekében szükséges információ mindenképpen eljusson az érintettekhez. Lehetővé kell tenni az érdekeltek hatékony és érdemi részvételét a környezetre vonatkozó döntéshozatali eljárásokban, illetőleg hatékony hozzáférést kell számukra biztosítani a különböző közigazgatási és bírósági jogorvoslati lehetőségekhez, ide értve a helyreállítást és a jóvátételt célzó eljárásokat is.

(2) A környezet védelméért és alakításáért felelős hatóságok segítsék elő és bátorítsák a lakosság és szervezeteik tudatosságát és hatékony részvételét a környezeti oktatás és nevelés különböző iskolai és iskolán kívüli formáival, a megfelelő környezeti információ aktív terjesztésével az elektronikus és az írott sajtóban, illetőleg a rendelkezésre álló jogi és állami szervezési lehetőségek széles körben történő megvilágításával, továbbá a környezet védelmével foglalkozó szervezetek és helyi közösségek támogatásával (részvételre képesítés).

(3) Az állami szervezetek meg kell akadályozniuk, hogy közösségi részvételi jogaik gyakorlása miatt és közben bárkit hátrányos megkülönböztetés vagy üldöztetés érjen, ide értve a környezethasználók által a különböző közigazgatási és polgári jogi eszközök felhasználását is a közösségi részvételtől való elrettentés végett.

Indokolás:

A közösségi részvétel a társadalmi igazságosság eljárási oldala, egyben pedig a legitim, megfelelő tartalmú és színvonalú döntések biztosítója, így módon összeköti a fenntartható fejlődés társadalmi és ökológiai pilléreit. A jelen § a közösségi részvétel elvét teljes mértékben a Rió Nyilatkozat 10. alapelvének megfelelően tartalmazza, kiegészítve, az Aarhusi Egyezmény 2-3. cikkeinek a részvételre képesítésre, illetőleg a részvételre képtelenítésre vonatkozó részletesebb szabályaival.

A környezetvédelmi alapelvek megfelelő alkalmazásának intézményi és eljárási feltételei

9. (1) A környezetvédelmi alapelveket minden állami szerv köteles alkalmazni ágazati és belső tervei elkészítése során jogalkotási, illetőleg jogalkalmazási döntéshozatali eljárásaiban, továbbá állami szervező és gazdálkodási tevékenységei során.

(2) A környezetvédelmi alapelvek megfelelő alkalmazása felett őrködnek az állami ellenőrzés különböző szintjein működő szervezetek, így különösen a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács, az Országos Környezetvédelmi Tanács, az alapjogi biztos és helyettesei, a Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, az ügyészségek és a megyei kormányhivatalok.

(3) A második bekezdésben említett szervezetek szakmai képviselői évente egyszer konzultációt rendeznek, amelyen kicserélik a környezetvédelmi alapelvekkel kapcsolatos tapasztalataikat. A konzultációról készített összefoglalót nyilvánosságra kell hozni és meg kell válaszolni az azokra érkezett szakmai, lakossági vagy civil szervezetektől, magánszemélyektől érkezett észrevételeket.

Indokolás:

Az általános alkotmányos és jogalkotói kívánságként megfogalmazott környezetvédelmi alapelvek az elmúlt évtizedek gyakorlati tapasztalatai alapján rendre elvéreznek a konkrét ágazati és gazdasági érdekekkel való összeütközés során. Ugyanakkor a részletesebben megfogalmazott alapelveknek már nagyobb esélye van az érvényesülésre, különösen akkor, ha azokat a megfelelő állami ellenőrző szervezetek tervszerűen, következetesen ellenőrzik. A (2) bekezdésben felsorolt szervezetek már jelenleg is kiterjedt tevékenységet folytatnak a fenntartható fejlődés biztosításának a terén, kialakították az erre alkalmas megfelelő szervezeti egységeiket és számottevő tapasztalatot halmoztak fel. Ellenőrző munkájuk hatékonyságát nagymértékben megnöveli, ha éves rendszerességgel kicserélik tapasztalataikat, illetőleg befogadják és értékelik a társadalmi nyilvánosság visszajelzéseit.

10. § (1) A környezetvédelmi jogi alapelvek érvényesülését a hatásvizsgálati jogintézményekkel is, így a környezeti hatásvizsgálattal, felülvizsgálattal, teljesítményértékeléssel, stratégiai környezeti vizsgálattal, egységes környezethasználati engedélyezési eljárással, az ágazati hatásvizsgálati jellegű eljárásokkal (pl. a Natura 2000-es területekre vagy a kulturális örökség védelmére vonatkozó vizsgálatok), a csőd- és felszámolási eljárásokban környezeti állapotvizsgálattal, telepengedélyezési eljárással, illetőleg a nemzetközi hatásvizsgálati eljárásokkal biztosítani kell.

(2) Ugyancsak érvényesíteni kell az alapelveket a legjobb elérhető technika meghatározásakor vagy a fenntartható fejlődés szempontjából leginkább elfogadható megoldások kidolgozása során.

(3) A 9. §-ban és a 10. § (1) és (2) eljárásban meghatározott eljárásokban a környezetvédelmi jogi alapelveket az eljárás lebonyolítása, így a tényállás megállapítása során, valamint a döntés meghozatala és felülvizsgálata során egyaránt figyelembe kell venni, amit az egyes eljárási lépések indokolásában részletesen fel kell tüntetni.

(4) A 9. §-ban meghatározott szervek éves monitoring tervet dolgoznak ki és hajtanak végre, amelyekben az alapelvek megfelelő érvényesülésére szolgáló, háromévente felülvizsgált indikátor rendszert is alkalmaznak.

Indokolás:

A környezeti hatásvizsgálat jogintézmény családja lényegében egyesíti magában az összes környezetvédelmi jogi alapelveket, különösen a fenntartható fejlődés elvének a rendszer szemléletét, az elővigyázatosság elvéből a valószínűségi értékekre alapozott döntéseket, illetőleg a közösségi részvétel elvéből az érintett közösségek és szervezetek (önkormányzatok) több körben lefolytatott intenzív tájékoztatását, vélemény-nyilvánítását, emiatt a hatásvizsgálati típusú eljárásoknak kiemelt szerepe van az alapelvek megfelelő végrehajtásában.

A legjobb elérhető technológia (BAT) meghatározásában környezetjogunk immár évtizedek óta támaszkodik a fenntartható fejlődésre (a Kvtv. 4. § (28) pontja), így a BAT előírása és alkalmazása során a fenntartható fejlődéssel összefüggő környezetvédelmi jogi alapelvek alkalmazásának is helye van.

Az alapelvek alkalmazása, figyelembe vétele nem lehet formális, azt megfelelő eljárásjogi eszközökkel dokumentálni kell, illetőleg magasabb szinten, az alkalmazásukat ellenőrző állami szerveknek objektív, összehasonlítható módszerekkel kell figyelemmel kísérni.

VI. Irodalomjegyzék

Könyvek, tanulmányok

- Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Wolters Kluwer, 2016 (Árva, 2016)
- Baranyai Gábor, Csernus Dóra Ildikó (szerk.): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 1-374. old. (Baranyai, 2018)
- Bartus Gábor: Fenntarthatóság és társadalmi igazságosság, [Periodica Oeconomica](#), 2010. 2. sz. 39-49. old. (Bartus, 2010)
- Bartus, G.: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására. Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 8-9. szám, 2013 (Bartus, 2013)
- Bándi Gyula, Csapó Orsolya, Kovács-Végh Luca, Stágel Bence, Szilágyi Szilvia: az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata, Szent István Társulat, Budapest, 2008 (Bándi, 2008)
- Bándi, Gyula: Principles of EU environmental law in primary legislation (ppt. előadásjegyzet), Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest, 2013 (Bándi, 2013)
- Bándi, Gy.: A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai. MTA Doktori Értekezés, 2013 (Bándi, 2013b)
- Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról, [Pro futuro: a jövő nemzedékek joga](#), 2013. ([3. évf.] 1. sz. 11-30. old. (Bándi, 2013c)
- Bándi Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről, Jogtudományi Közlöny, 2013. október (Bándi, 2013d)
- Bándi Gyula: Környezethez való jog – újratöltve, [Acta humana : emberi jogi közlemények](#), 2016. (4. évf. (új folyam)) 2. sz. 7-25. old. (Bándi, 2016)
- Bándi Gyula: Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése, [Iustum aequum salutare](#), 2017. (13. évf.) 2. sz. 159-181. old. (Bándi, 2017)
- Bándi Gyula: Genetikai módosítás-e a génszerkesztés – GMO szabályozás hatálya alatt az elővigyázatosság elve alapján – Műhelybeszélgetés (interjú) <https://www.jogiforum.hu/hirek/38972> (Bándi, 2018)
- Bándi Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva, [Iustum aequum salutare](#), 2018. (14. évf.) 2. sz. 121-148. old. (Bándi, 2018b)
- Bányai Orsolya: Kvantumfizika és jog – Mire tanít a környezetvédelmi szabályozás kudarca? Pro Futuro, 2018/3, Debrecen (Bányai, 2018)
- Belényesi Pál: A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság Iránymutatásainak tükrében (<http://jesz.ajk.elte.hu/belenyesi50.pdf>) (Belényesi, 2012)
- Bhowmik, Avit K.; McCaffrey, Mark; Frischmann, Chad; Gaffney, Owen; Ruskey, Abigail M.: Powers of 10: a cross-scale optimization framework for rapid sustainability transformation (<https://osf.io/95qa2/>) (McCaffrey, 2018)
- Bosselmann, Klaus: Global Environmental Constitutionalism: Mapping the Terrain, Widener Law Review, 2015 (Bosselmann, 2015)
- Botos B.; Bulla M.; Csorba A.; Faragó T.; Gyebnár I.; Kiss R.; Láng I.; Nathon I.; Nechay G.; Poós M.; Rott N.; Tóké I.; Vásárhelyi J.: Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Környezet és Fejlődés Konferenciája: tények és adatok. (szerk.: Bulla M.; Faragó T.; Nathon I.) Az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciájának Magyar Nemzeti Bizottsága, Budapest, 1992, 1-64 o. (Botos, 1992)
- Csák Csilla: Gondolatok a szennyező fizet elvének alkalmazási problémáiról, Miskolci Jogi Szemle, 2011.6 (Csák, 2011)
- Csák Csilla: A szennyező fizet elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban, Miskolci Jogi Szemle, 2014 (Csák, 2014)

Ellis, Jaye: *The Precautionary Principle: From Paradigm to Rule of Law*, International Law Forum, Kluwer Law International, 2000 (Ellis, 2000)

Fodor László: *Integratív környezetjog*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000 (Fodor, 2000)

Fodor László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit a környezetvédelmi szabályozásban, in: *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*, szerk.: Fodor László, Debrecen, Lícium-Art Kiadó, 2005 (Fodor, 2005)

Fodor László: *A jogszabályok környezetvédelmi Hatásvizsgálata*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, 2005 (Fodor, 2005b)

Fodor László: *Környezetjog*, Lícium Art Kft., Debrecen, 2006, 1-264. old. (Fodor, 2006)

Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Gondolat, Debreceni Egyetem, 2006 (Fodor, 2006b)

Fodor László: *A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, 2013 (Fodor, 2013)

Fodor László: A "Környezeti energiajog" alapjai - adalékok az EIMSZ 194. cikkének az értelmezéséhez, *Európai Jog*, 2014 (Fodor, 2014)

Fodor László: *Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*, Wolters Kluwer, Budapest, 2014 (Fodor, 2014b)

Fülöp Sándor: *Egységes környezetvédelmi eljárásjog*, in: *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*, szerk.: Fodor László, Debrecen, Lícium-Art Kiadó, 2005 (Fülöp, 2005)

Fülöp Sándor: *Az Aarhusi Egyezmény Eszméi*, *Fundamentum*, 2008. 1. sz. (Fülöp, 2008)

Fülöp Sándor: *Környezetvédelmi eljárásjog*, doktori disszertáció, Debreceni Egyetem, 2011 (Fülöp, 2011)

Jans, Jan H.: *Stop the integration principle?*, *Fordham International Law Journal*, 2010 (Jans, 2010)

Joyeeta Gupta, Joeri Scholtens, Leisa Perch, Irene Dankelman, Joni Seager, Fülöp Sándor, Michael Stanley-Jones and Isabell Kempf: *Re-imagining DPSIR from an equity and inclusive development perspective*, 2018, megjelenés alatt (Gupta, 2018)

Horváth Zsuzsanna: *A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán*, *Pro Futuro*, 2013/1, Debrecen (Horváth, 2013)

Knox, John H.: *Framework principles on human rights and the environment*, United Nations, Human Rights Special Procedures, New York, 2018 (Knox, 2018)

Kramer, Ludwig: *The genesis of EC Environmental Principles*, *European Legal Studies*, Brugge, 2003 (Kramer, 2003)

Kramer, Ludwig: *EC Environmental Law*, Thomson, Sweet & Maxwell, 2003, 1-437. old. (Kramer, 2003b)

Krueger, Rob; Gibbs, David: *Internalizing the environment, externalizing people: environmental politics and regional development*, *Regions*, 2011 Summer (Krueger, 2011)

Lees, Emma: *Interpreting the Contaminated Land Regime: Should the Polluter Pay?*, *Environmental Law Review*, 2012 (Lees, 2012)

Lindhout, Petra E., van den Broek, Berthy: *The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice*, *Utrecht Law Review*, 2014/2 (Lindhout, 2014)

Maguire, Rowena: *Incorporating International Environmental Legal Principles into Future Climate Change Instruments*, *Carbon & Climate Law Review*, 2/2012 (Maguire, 2012)

Mayer, Benoit: *The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar*, *Climate Law*, 2015 (Mayer, 2015)

McIntyre, Owen: *The Role of Customary Rules and Principles of International Environmental Law in the Protection of Shared International Freshwater Resources*, *Natural Resources Journal*, Winter, 2006 (McIntyre, 2006)

Ohliger, Tina: Fact Sheets on the European Union – 2019 (www.europarl.europa.eu/factsheets/en – utoljára megnyitva: 2019. márc. 19.) (Ohliger, 2019)

Pallemaerts, Marc; Déjant-Pons, Maguelonne: Human rights and the environment, Council of Europe Publishing, 2002 (Pallemaerts, 2002)

Pedersen, Ole W: Environmental Principles and Environmental Justice, Environmental Law Review, 2010 (Pedersen, 2010)

Raisz Anikó: Nemzetközi környezetjogi alapelvek a gyakorlatban (http://www.vmtt.org.rs/mtn2014/258_268_Raisz.pdf) (Raisz, 2014)

Rodrigues, Joao F. D.; Lorena, Antonio; Costa, Inés; Ribeiro, Paulo és Ferrao, Paulo: An Input-Output Model of Extended Producer Responsibility, Journal of Industrial Ecology, Yale University, 2016/6. (Rodrigues, 2016)

de Sadeleer, Nicolas: Primary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, Fipa, Review of European Community and International Environmental Law, 2015 (de Sadeleer, 2015)

Schwarte, Christoph; Frank, Will: The International Law Association's Legal Principles on Climate Change and Climate Liability Under Public International Law, Climate Law, 2014 (Schwarte, 2014)

Scotford, Eloise: Environmental Principles and the Evolution of Environmental Law, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2017 (Scotford, 2017)

Scotford, Eloise: Environmental Rights and Principles in the EU Context: Investigating Article 37 of the Charter of Fundamental Rights' in Bloomsbury Academic, *Environmental Rights in Europe and Beyond* (23rd August 2018)
<<http://discovery.ucl.ac.uk/10047282/1/Environmental%20Rights%20and%20Principles%20in%20the%20EU%20Context%20-%20accepted%20final%20author%20version.pdf>>
(utoljára megnyitva: 2019, máj. 27) (Scotford, 2018)

Smith, Kristina: To what extent are international environmental principles implemented in the European Union?, Proposed Thesis, at The Hague University of Applied Sciences, 2019. May (Smith, 2019)

Somogyi Zoltán: Az elővigyázatosság elve és az éghajlatváltozás. Mire figyelmeztetnek az erdők?, Magyar Tudomány, 2017/6 (Somogyi, 2017)

Surtees, Jeff: Important Concepts in Environmental Law – Polluter Pays, Law Now, 2019 Mar/Apr, (Surtees, 2019)

Szigeti Cecília-Tóth Gergely: Történeti ökológiai lábnyom becslése a mezőgazdaság kialakulásától napjainkig, *Gazdálkodás*, 2014. (58. évf.) 4. sz. 353-363. old. (Szigeti, 2014)

Szilágyi Szilvia: A szennyező fizet elve a környezet védelmében, *Iustum Aequum Salutare*, 2007/3. (Szilágyi, 2007)

Szilágyi Szilvia: Az integráció elvének érvényesítése a hulladékgazdálkodás jogi szabályozásában, EMLA Egyesület, Budapest, 2013 (Szilágyi, 2013)

Szilágyi János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírósági gyakorlat – szellem a palackból vagy alkotmánybírósági magas labda az alkotmányrevízióhoz, *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. (Szilágyi JE, 2018)

Sztancs Edit: A szennyező fizet elvének megjelenése a magyar polgári jogban, különös tekintettel a veszélyes üzemi felelősség kérdéseire, *Debreceni Jogi Műhely*, 2013. 3. sz.(Sztancs, 2013)

Tilling, Simon: Environment Principles and Governance: A new era for UK environmental law (The draft Environment (Principles and Governance) Bill heralds a new era for UK environmental law post Brexit. Will it live up to expectations, 17 January, 2019, <https://www.burges-salmon.com/news-and-insight/legal-updates/environmental-principles->

[and-governance-a-new-era-for-uk-environmental-law/](#) (utoljára megnyitva: 2019. ápr. 2.) (Tilling, 2019)

Tóth Gergely: Mi legyen a gyerek neve? A haszonökonómiától a gazdasági teológiáig Valóság, 2013. 4. (Tóth, 2013)

Tóth Gergely: Mit tanulhat a fenntarthatóságtudomány a vallástól? [Lépések a fenntarthatóság felé](#), Lépések, 2017. (22. évf.) 1. (68.) sz. 4-6. old. (Tóth, 2013b)

Tóth Gergely: Az új paradigma építőkövei, [Köz-gazdaság: tudományos füzetek](#), 2017. (Tóth, 2017)

Trombitás Gábor: A fenntarthatóság mérése, szakdolgozat, Pázmány Péter Katolikus Tudományegyetem, 2015 (Trombitás, 2015)

Virjee, Braunsón: Stimulating the Future of Superfund: Why the American Recovery and Reinvestment Act Calls for a Reinstatement of the Superfund Tax to Polluted Site sin Urban Environments, Sustainable Development Law & Policy, 2012 (Virjee, 2012)

Yotova, Rumiana: The principles of due diligence and prevention in international environmental law, Cambridge Law Journal, 2016, Nov. (Yotova, 2016)

Ward, Halina: Committing to the future we want; Foundation of Democracy and Sustainable Development and World Future Council, discussion paper for the 2012 UN World Summit on Sustainable Development, 2012 (Ward, 2012)

ifj. Zlinszky János: Környezet- és teremtésvédelem, [Vigilia](#), 2016. (81. évf.) 5. sz. 329-342. old. (ifj. Zlinszky, 2016)

Zlinszky János: Emberi jogok és keresztény etika [Iustum aequum salutare](#), 2009. (5. évf.) 2. sz. 127-132. old. (Zlinszky, 2009)

Zlinszky János: Alkotmányos válság és kiút: [Iustum aequum salutare](#), 2010. (6. évf.) 4. sz. 29-32. old. (Zlinszky, 2010)

EU jogforrások

75/436 EGK Euratom Tanácsi Ajánlás

A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK Irányelve a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről (ELD)

Az EU 1. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 1973-1976(OJ C 112, 20.12.73)

Az EU 2. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 1977-1981(OJ C 139, 13.6.77)

Az EU 3. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 1982-1986(OJ C 46, 17.2.83)

Az EU 4. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 1987-1992(OJ C 328, 7.12.87)

Az EU 5. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 1993-2002(OJ C 138, 17.5.93)

Az EU 6. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 2002-2012(OJ L242, 10.9.2002)

Az EU 7. Környezetvédelmi Cselekvési Programja 2012-2020 COM(2012) 710 final, 2012/0337 (COD)

Az Európai Tanács Megújított Fenntartható Fejlődés Stratégiája, 2006. jún. 26. 10917/06, (Renewed EU Sustainable Development Strategy) (EU SD, 2006)

Az Európai Parlament és a Tanács 2493/2000/EK Rendelete a környezeti dimenzióknak a fejlődő országok fejlesztési folyamatába való beillesztését előmozdító intézkedésekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK Irányelve a vízügyi ágazati politika területén a Közösség tevékenysége kereteinek megteremtéséről (WFD)

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK Irányelve a környezeti levegő minőségéről és a tisztább levegőért Európában (AQD)

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK Irányelve a hulladékokról

Az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendelete (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről

Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós ökcímekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/125/EK irányelve (2009. október 21.) az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapítási kereteinek létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH)

A fenntartható fejlődést ösztönző technológiák: Környezettechnológiai Cselekvési Terv az Európai Unió számára. COM(2004)38 végleges

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv /COM/2008/0397 végleges/.

Partnerség az Integráció Megvalósítására – Stratégia a környezeti szempontok integrálására az EU ágazati politikáiba – Cardiff, 1998 Június, Bizottsági Közlemény, COM(98) 333

Nemzetközi jogi források

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (Universal Declaration of Human Rights)

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye (International Covenant on Civil and Political Rights)

Aarhusi Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a döntéshozatalban való részvételtől és a jogorvoslatihoz való hozzáféréstől, 1998

Biodiverzitás Egyezmény (Convention on Biological Diversity, 1992, Rio de Janeiro)

Helsinki Egyezmény a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról, 1992

Bázei Egyezmény az országhatáron áttérjedő veszélyes hulladék szállítás és lerakás ellenőrzéséről (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (1989)

Cartagena Jegyzőkönyv

Éghajlatváltozási Keretegyezmény

Párizsi Megállapodás, UNFCCC, 12 December

Egyezmény a Gyermekek Jogairól

Az Emberi Jogok Afrikai Kartája

Az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye

Az Emberi Jogok Arab Kartája

Az ASEAN Emberi Jogi Nyilatkozata

Az észak-atlanti tengeri környezet védelméről szóló Egyezmény (1992)

A Balti tengeri környezet védelméről szóló Egyezmény (1992)

Nemzetközi, illetőleg külföldi jogi dokumentumok

Laudato si - Ferenc pápa Áldott légy kezdetű enciklikája, Szent István Társulat, Budapest, 2015 (Laudato si, 2015)

Boldog VI. Pál pápa 1971-ben kiadott Octogesima advensiens apostoli levele (http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/apost_letters/documents)

II. János Pál pápa 1979-ben kiadott Redemptor hominis enciklikája (<http://uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=203>)

Riói Deklaráció a Környezetről és a Fejlődésről (United Nations Rio Declaration on the environment and Development), 1992 (UNCED, 1992)

Az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én egyhangúan elfogadott, A/70/L.1. számú, „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” c. határozata (SDG)

„Feladatok a XXI. századra” (Agenda 21), UNCED, 1992, Rio de Janeiro

“Intergenerational solidarity and the needs of future generations” United Nations, General Assembly, sixty-eighth session, agenda item 19, No. A/68/100. (Ban Ki-moon jelentés)

A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) 2002-ben 7/2012. számon elfogadott nyilatkozata a Fenntartható Fejlődésre Vonatkozó Nemzetközi Jog Alapelveiről, Újdelhi Nyilatkozat (ILA, 2002)

A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) 2012-ben elfogadott Szófiai Iránymutatás az Újdelhi Nyilatkozat alkalmazásáról a bírói gyakorlatban

Az Európa Tanács Környezeti jogokra vonatkozó kézikönyve, 2012 (második kiadás)

A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA) 2014-ben elfogadott Jogi Elvek a Klímaváltozással kapcsolatosan c. dokumentuma

IUCN World Declaration on the Environmental Rule of Law (IUCN World Congress on Environment, Rio de Janeiro, 2016) (IUCN, 2016)

OECD: Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution, 1974 (OECD, 1974)

OECD, Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, 26 May 1972, C(72)128

Center for Progressive Reform, White Paper No.1007, October, 2017 (CPR, 2017)

Environmental Law Centre, Alberta, CAN: Core Environmental Principles for Environmental Laws, Policies and Legal Processes, 2012 (ELC, 2012) <http://elc.ab.ca/pub-archives/core-environmental-principles-for-environmental-laws-policies-and-legal-processes/> (utoljára megnyitva: 2019. márc. 20) (ELC, 2012)

A Strategy to Fulfil CCME Commitment to Pollution Prevention, Canadian Council of Ministers, May 1996 (Canadian Strategy, 1996)

Encyclopaedia Britannica: Environmental law, 2016 (Encyclopaedia, 2016) (<https://www.britannica.com/topix/environmental-law>) (utoljára megnyitva: 2019. ápr. 18.)

United Nations Environmental Programme Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment. Towards an Integrated Approach, Nairobi, 2004 (UNEP EIA Guide, 2004)

Nippon Koei Co., Ltd: What we can do for the Earth. Aiming to achieve harmony with the environment – Ten Environmental Principles, March, 2015 (Nippon, 2015)

US Comprehensive Environmental Respons, Compensation and Liability Act (CERCLA), 1980

Milieucontact, Brussels: Law and Policy Consulting on behalf of the European Commission, ‘Study on the Precautionary Principle in EU Environmental policies – Final Report’, November 2017, <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18091262-f4f2-11e7-be11-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>, (utoljára meglátogatva 2019. máj. 27-én) (Milieu, 2017)

European Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters, 28th April 2017, <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf> (utoljára meglátogatva 2019. május 27-én) (Bizottság a2j, 2017)

EU jogesetek

Artegodan ügy (a T-74, 76, 83-85, 132, 137 és 141/00 ügyek egyesítve)

Associazione Nostra Onlus ügy (C-444/15)

Afton Chemical ügy (C-343/09)

Aher-Waggon ügy (C-389/96)
antoine Boxus ügy (128-131 és 134-5/09)
Arco Chemie ügy (C -418/97 és C-419/97)
Bayer Crop Science ügy (C-442/14)
Bettati ügy (C-341/95)
Bizottság vs. Belgium (C-2/90)
Bizottság vs. Dánia (C-302/86)
Bizottság vs. Görögország (C-387/97)
Bizottság vs. Egyesült Királyság (C-180/96)
Bizottság vs. Egyesült Királyság (C-201/10)
Bizottság vs. Finn Köztársaság (C-494/01)
Bizottság vs. Franciaország (C- 258/00)
Bizottság vs. Franciaország (C- 280/02)
Bizottság vs. Franciaország (C- 333/08)
Bizottság vs. Franciaország (C-237/12)
Bizottság vs. Luxemburgi Nagyherceg (C-32/05)
Bizottság vs. Német Szövetségi Köztársaság (C-131/88)
Bizottság vs. Németország (C-102/97)
Bizottság vs. Németország (C-217/97)
Bizottság vs. Németország (C-463/01)
Bizottság vs. Németország (C-98/03)
Bizottság vs. Németország (C- 142/16)
Bizottság vs. Olasz Köztársaság (C-87/02)
Bizottság vs. Olasz Köztársaság (C-135/05)
Bizottság vs. Olasz Köztársaság (C-194/05)
Bizottság vs. Greenpeace Netherland (C-673/13)
Bizottság vs. Stichting Natuur (C-404 és 405/12)
Bizottság vs. Vereniging Milieudefensie ügy (C-401-3/12)
Bizottság vs. Tanács (C-176/03)
Bizottság vs. Tanács (hajókról származó szennyezés) (C-440/05)
Bolzano repülőtér ügy (C-435/97)
Bostock ügy (C-2/92)
BSE ügy (C-180/96)
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügy (C-115/09)
Busseni ügy (C-221/88)
Buzzi Unicem ügy (C-478/08)
SC Cali Esprou ügy (C-104/17)
Casati ügy (C-203/80)
Chemie Nederland v. Minister Van Volkshuisvesting (C-418,9/97)
Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV ügy (C-203/96)
CIA Security International ügy (C-194/94)
Cinisello Balsamo ügy (C-380/87)
Client Earth v. Bizottság ügy (C-612/13)
Commune de Mesquer ügy (C-188/07)
Concordia ügy (C-513/99)
Cruciano siragusa ügy (C-206/13)
Daihatsu Deutschland ügy (C-97/96)
Dán palack ügy (C-302/86)
David Edwards ügy (C-260/2011)
Delena Wells ügy (C-201/02)

Deponiezweckverband Eiterköpfe ügy (C-6/03)
Deutsche Umwelthilfe ügy (C-515/11)
Djurgården ügy (C-263/08)
Eman és Sevinger ügy (C-300/04)
Egyesült Királyság vs. Bizottság (C-180/96)
ERG ügy (C-378/08)
ERT ügy (C-260/89)
Fish Legal ügy (C-279/12)
Flachglas Torgau ügy (C-204/09)
Foster ügy (C-188/89)
Fornasar ügy (C-318/98)
Fratelli Costanzo ügy (C-103/88)
Futura Immobiliare ügy (C-254/08)
Fedese ügy (C-331/88)
Fipa ügy (C-534/13)
Görögország vs. Tanács (C-62/88)
IATA és ELFAA ügy (C-344/04)
HK Danmark ügy (C-335, 337/11)
Hollandia vs. Bizottság ügy (T-182/06)
Inter-Environnement Bruxelles ügy (C-41/11)
Janacek ügy (C-237/07)
Karlsson ügy (C-292/97)
Karoline Gruber ügy (C-570/13)
Köster, Berodt and Co. ügy (C-25/07)
Kraaijeveld ügy (C-72/95)
Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (C-127/02)
Lappel-bank ügy (C-44/95)
Lesoochránárske zoskupenie ügy (C- 243/15)
Lemmens ügy (C-226/97)
Lindorfer ügy (C-227/04)
Lindquist ügy (C-101/01)
LvM ügy (463/11)
Maizena ügy (C-137/85)
Marie-Noelle Solvay ügy (C-182/10)
Marshall ügy (C152/84)
Molenheide ügy (C-47/96)
Monsanto ügy (C-236/01)
National Farmers' Union ügy (C-157/96)
Neptune Distribution-ügy (C-157/14)
North East Pylon ügy (C-470/16)
Ordre des barreaux ügyek (C-305/05 ill. C-543/14)
Orleans ügy (C- 387/15 és C- 388/15)
Pfizer ügy (T-13/99)
Paul Van de Walle ügy (C-1/03)
Parlament vs. Tanács ügy (C-540/03)
People Over Wind ügy (C-323/17)
Pesticide Action Network ügy (T-600/15)
Pillbox ügy (C-477/14)
Pontina Ambiente ügy (C-172/08)
Procureur de la République ügy (C-240/83)

Protect Natur-Arten ügy (C-664/15)
The Queen v Secretary of State ügy (C-293/97)
Racke ügy (C-98/78)
Radlberger Getrankegesellschaft ügy (C-309/02)
Regina ügy (C-30/77)
Rewe-Zentral AAG ügy (C-120/78)
Rombi und Arkhopharma ügy (C-107/97)
Safety Hi-Tech ügy (C-284/95)
Shell Netherlands ügy (C-242/12)
Smith and Nephew ügy (C-201/94)
Simmenthal II. ügy (C-106/77)
Societe Sandoz ügy (C-174/82)
Spanyolország vs. Tanács ügy (C-310/04)
Standley ügy (C-293/97)
Stichting Natuur en Milieu ügyek (C-165/09, C-404-5/12 és T-338/08))
Syndicat Professionnel ügy (C-213/03)
Szlovák barnamedve ügy (C-240/09)
Terre wallonne ügy (C-105/09 & C-110/09) Associazione Italia Nostra Onlus, paragraph 47
Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg ügy (C-287/98)
Unilever ügy (C-443/98)
Valčiukiene ügy (295/10)
Van de Walle ügy (C- 1/03)
Verbond van Nederlandse Ondernemingen (C-51-76)
Verdi Ambiente (C-305/18)
Viamex Agrar Handel ügy (C-37/06 és C-58/06)
Ville de Lyon ügy (C-524/09)
Waddenzee ügy (C-127/02)
Wahlergruppe Gemeinsam ügy (C-171/01)
WWF vs. Autonomie Provinz Bozen ügy (C435/97)

Egyéb jogesetek

Bős-Nagymaros ügy, 1997 ICJ, Rep. 7., különös tekintettel Weeramantry elnökhelyettes különvéleményére
Gentini ügy (Olaszország vs. Venezuela), Venezuelan Arbitration OF 1903 ETC (1903), 720, 725
Trail Smelter ügy (Egyesült Államok vs. Kanada), 1938, 1941, a Nemzetközi Döntőbíróság Jelentése
Pulp Mills (Argentina v Uruguay), 2010, ICJ, Rep. 14.
Hatton and others vs. United Kingdom, European Court of Human Rights, 2003
Tatar vs. Romania, European Court of Human Rights, 2009
Brincat v. Malta, , European Court of Human Rights, 2011
African Commission on Human Rights v. Nigéria, ICJ, 2001
Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport), Canadian Supreme Court, 1992
Castle-Crown Wilderness Coalition v. Alberta (Director of Regulatory Assurance Division, Alberta Environment, Alberta Court of Appeal, 2005
R. v. Tommy, British Columbia Supreme Court (BCSC), 2008
Canada Ltée v. Hudson (Town), Supreme Court of Canada, 2001
Blaney et al. v. British Columbia (The Minister of Agriculture, Food and Fisheries) et al. BCSC, 2011

Pembina Institute for Appropriate Development et al. v. Canada (Attorney General) et al. Ontario Supreme Court (ONSC), 2008
Hanna v. Ontario (Attorney General), ONSC, 2011
Sierra Club Canada v. Ontario (The Minister of Natural Resources and Transport), ONSC, 2011
St. Lawrence Cement Inc. v Barrette, Supreme Court of Canada, 2008
British Columbia Hydro and Power Authority v. British Columbia (Environmental Appeal Board), Supreme Court of Canada, 2005
Bow Valley Naturalists Society v. Canada (Minister of Canadian Heritage), Federal Court of Appeal, 2001
Friends of West Country Association v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans), Federal Court of Appeal, 2000
Vellore Citizens' Welfare Forum v. Union of India, 1996, India, Legfelsőbb Bíróság
AP Pollution control Board v Nayudu, 1999, India, Legfelsőbb Bíróság
Samaj Parivartana Samudaya v State of Karnatuka, 2013, India, Legfelsőbb Bíróság
Zia v. WAPAD PLD, 1994, Pakisztán, Legfelsőbb Bíróság
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 102, 1, (2003)

Hazai jogforrások

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvtv.)
1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól
2003. évi LXXXIX. törvény környezetterhelési díjról
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól
2010. évi LXXXVII. törvény a Nemzeti Földalapról
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
2011. évi CCXI. törvény a családok védelméről
2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
2013. évi CIV. törvény egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Fülöp-szigeteki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési Keretmegállapodás kihirdetéséről
2013. évi CV. törvény egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Vietnami Szocialista Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési Keretmegállapodás kihirdetéséről
2013. évi CXXV. törvény a hulladékgyűjtési közszolgáltatási tevékenység minősítéséről
2015. évi III. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Mongólia közötti partnerségi és együttműködési Keretmegállapodás kihirdetéséről
2016. évi III. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről az Iraki Köztársaság közötti partnerségi és együttműködési megállapodás kihirdetéséről
2016. évi CXL. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Kazah Köztársaság közötti megerősített partnerségi és együttműködési megállapodás kihirdetéséről

2017. évi III. törvény az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Dél-afrikai Köztársaság közötti kereskedelmi, fejlesztési és együttműködési megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a módosító megállapodás kötelező hatályának elismeréséről és kihirdetéséről

2017. évi IV. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Kanada közötti Stratégiai Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről

2017. évi V. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Kubai Köztársaság közötti politikai párbeszédéről és együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről

2017. évi LXXX. törvény az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Új-Zéland közötti kapcsolatokról és együttműködésről szóló partnerségi megállapodás kihirdetéséről

2017. évi CLXVII. törvény az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Libanoni Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euro-mediterrán megállapodás, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről

2018. évi XXVIII. törvény az egyrészről az Európai Unió és annak tagállamai, másrészről Ausztrália közötti Keretmegállapodás kihirdetéséről

2019. évi VIII. törvény az Európai Unió és tagállamai, valamint Japán közötti Stratégiai Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről

100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról

221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól

2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról (SKV_r.)

218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól

262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztletek hasznosításának részletes szabályairól

306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről

110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról

217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendelet az állam által elismert szakképesítések szakmai követelménymoduljairól

346/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet a Nemzetstratégiai Kutatóintézet létrehozásáról

363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet az Óvodai nevelés országos alapprogramjáról

39/2013. (II. 14.) Korm. rendelet a dohánytermékek előállításáról, forgalomba hozataláról és ellenőrzéséről, a kombinált figyelmeztetésekről, valamint az egészségvédelmi bírság alkalmazásának részletes szabályairól

310/2013. (VIII. 16.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tervekre és a megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról

156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól

94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

142/2004. (IX. 30.) FVM-GKM együttes rendelet a mezőgazdaság és az ipar területén folytatott géntechnológiai tevékenység egyes szabályairól

27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról

62/2016. (XII. 28.) NFM rendelet a megújuló energiaforrásból származó villamos energia termelési támogatás korlátairól és a prémium típusú támogatásra irányuló pályázati eljárásról

50/2017. (X. 10.) FM rendelet a zöldség-gyümölcs termelői szervezetekről

29/2008. (III. 20.) OGY határozat a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS-1)

77/2011. (X. 14.) OGY határozat a Nemzeti Energiastratégiaéről
18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiaéről
27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP-4)
28/2015. (VI. 17.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Biodiverzitás Stratégia
23/2018. (X. 31.) OGY határozat a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS-2)
2044/1999. (III. 3.) Korm. határozat a Budapesti Vegyiművek Rt. garéi veszélyes hulladék lerakójában tárolt magas klórtartalmú szerves anyagok okozta környezetszennyezés felszámolásával kapcsolatos időszerű feladatokról
1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról
1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról
122/2011. (XI. 25.) HM utasítás „a honvédelmi-környezetvédelmi stratégia” kiadásáról
4/2019. (V. 23.) MNB utasítás a Magyar Nemzeti Bank Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Hazai jogesetek

28/1994. (V. 20.) AB határozat
27/1995. (V. 15.) AB határozat
24/1998. (V. 8.) AB határozat
48/1998. (XI. 23.) AB határozat
23/2010. (III. 4.) AB határozat
43/2012. (XII. 20.) AB határozat
44/2012. (XII. 20.) AB határozat
13/2013. (VI. 17.) AB határozat
16/2015. (VI. 5.) AB határozat
27/2017. (X. 25.) AB határozat

28/2017. (X. 25.) AB határozat
13/2018. (IX. 4.) AB határozat
17/2018. (X. 10.) AB határozat
4/2019. (III. 7.) AB határozat
253/B/1999. AB határozat
1129/B/2004. AB határozat
1169/G/2007. AB végzés
3068/2013. (III. 14.) AB határozat
3011/2015. (I. 12.) AB végzés
3114/2016. (VI. 10.) AB határozat,
3223/2017. (IX. 25.) AB határozat
3292/2017. (XI. 20.) AB határozat
3374/2017. (XII. 22.) AB végzés

A fenntartató fejlesztés egyes stratégiai dokumentumai, intézményei és eljárásai Magyarországon: helyzetelemzés és javaslatok a fenntartható fejlesztési kerettörvény koncepciójához

(Dr. Fülöp Sándor)

I. Fenntartható fejlődés az állami döntéshozatalban általában

A magyar jogfejlődés mára elérte azt a szintet, hogy az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljainak (SDG) összes lényeges pontját lefedi részletes, magas szakmai színvonalú állami *stratégiákkal*. Nem csak a fenntartható fejlődés szempontjából, hanem a jogállamiság és az államszervezet hatékony és gazdaságos működése szempontjából is alapvető fontosságú, hogy az állami akarat és a társadalom értékrendszere egységesen, következetesen vonuljon végig a különböző ágazatok terveiben, programjaiban, ágazati politikájából (stratégiáiból) kiindulva a jogalkotás minden szintjén, illetőleg érvényesüljön a joggyakorlatban is.

Az államszervezet a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos feladatait a feladatok természetéből fakadóan csak a különböző *társadalmi és gazdasági szereplőkkel együttműködve* tudja ellátni. Ezt szolgálja az állandó információcsere és az adatbázisok átjárhatósága, aktualitása és megfelelő minősége, a fenntarthatósági hatásvizsgálatok eljárásrendje, valamint az érintett és érdekelt csoportok részvétele a döntéshozatal minden fázisában. Ahhoz, hogy a partnerek megfelelő hatékonysággal tudják segíteni a fenntartható fejlődés feladatainak az ellátását, az oktatási-nevelési hálózatot és a tömegkommunikációt is fel kell használni.

A fenntartható fejlődés kulcskérdése a globális folyamatokat ellenpontoszni képes helyi közösségek működése. A szubszidiaritás elvével összhangban az SDG céloknak megfelelő, lényegében összes fenntarthatósági célkitűzésnek megfelelő helyi feladatot az önkormányzatoknak kell ellátniuk. Ezen kívül is szükség van a helyi közösségek kezdeményezőképességének kiaknázására a fenntartható fejlődés új, innovatív módjainak, a megváltozott ökológiai, társadalmi és gazdasági viszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás lehetőségeinek a megismerésére.

II. Fenntarthatósági stratégiai dokumentumok és a releváns hatályos jogi szabályozás az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljainak (SDG-k) tükrében

II.1. Általános értékelés

Az ENSZ 2030-ig szóló célrendszere a fenntartható fejlődés elérésére (SDG-k) rendszerbe foglalja a fenntartható fejlődés társadalmi, gazdasági és ökológiai célkitűzéseit és feltárja azokat az összefüggéseket, amelyek kiaknázásával valamennyi cél egymást támogatva magasabb szinten megvalósulhat. Erre is figyelemmel a magyar fenntarthatósági stratégiákat az SDG-k logikája szerint tekintjük át. Magyarország rendelkezik minden SDG célnak megfelelő részletes, magas szakmai színvonalon elkészült ágazati tervvel, a legtöbbször több tervvel ágazatonként, sőt, például a fenntartható energia témakörében egész terv-rendszerrel.

Ezek részletesen bemutatják az adott ágazat fenntarthatósággal összefüggő kihívásait és céljait is, viszont ez a kapcsolat nem szimmetrikus, szinte az összes ágazati terv azt várja el, hogy a többi, összefüggő ágazat ismerje meg és alkalmazza az ő ágazati előirányzataikat is.

Több mint 60 állami szintű, az Országgyűlés vagy a Kormány által jóváhagyott tervet, programot, stratégiát vizsgáltunk meg és azt találtuk, hogy kiválóan lefedik a fenntartható fejlődés összes problémakörét, valamint modern, hathatós programokat fogalmaznak meg a megoldásukra. A tervezést végző tisztviselők, szakértők, a résztvevő gazdasági és társadalmi érdekképviselők és civil szervezetek kiemelkedő tudással és elkötelezettséggel hozták létre ezeket a stratégiákat. Ennek az értékes energiának túlnyomó többsége azonban mégis kárba vész. Elképzelhetetlen ugyanis az, hogy egymásról éppen csak tudomással bíró, valójában nagyon sokszor párhuzamosan futó, ugyanazoktól az állami, gazdasági és társadalmi szervezetektől eltérő erőfeszítéseket és anyagi ráfordításokat elváró stratégiák ténylegesen megvalósulhassanak. Ezért is volna elengedhetetlenül szükséges, hogy ezek a jó szándékú, a jövőért aggódó és tenni is tudó stratégiaalkotók és végrehajtók teljes mértékben összehangolják a terveiket és a végrehajtásuk feladatait. A fenntartható fejlődés több évtizede alakuló koncepciója, az SDG célrendszer, annak inherens rendszer jellegével megteremtette erre a lehetőséget.

II.2. A releváns hazai stratégiai dokumentumok és jogszabályok

a) A szegénység és kirekesztettség felszámolása (SDG 1)

A Kormány a második Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégiában¹ a fenntartható fejlődés társadalmi és gazdasági pillérének jobb összhangját és számos fenntarthatósági cél integrált elérését irányozta elő. A Stratégia kinyilvánítja, hogy a társadalmi leszakadás, különállás, a társadalmi élet jelentős területeiről való tömeges kizáródás komoly gazdasági hátrányokat is jelent, amellet nehezen kezelhető társadalmi feszültségekhez vezet. A Stratégia legnagyobb témakörei a romaügy, a roma nők helyzete külön, a gyermekek helyzete, a területi hátrányok leküzdése, az oktatáshoz és a munkavállaláshoz, valamint az egészségügyi ellátáshoz, a lakhatáshoz és az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés. A Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia a szegénység felszámolásának alapvető célszámait az európai közösség célkitűzéseiből vezeti le. Az egész Európai Unió területén 2020-ig 20 millió fővel csökkentenék a szegénységben és társadalmi kirekesztésben élők számát², amiből Magyarország félmillió keretszámot vállalt. A Stratégia közvetlen végrehajtásáról egyrészt az Egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló³, másrészt pedig a Szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló törvény⁴ és több szintű végrehajtási rendeletei gondoskodnak.

b) Élelmiszerbiztonság (SDG 2)

A jelenleg hatályos Nemzeti Vidékstratégia⁵ az élelmiszerbiztonság problémáját a következőképpen összegzi: „A tőkehatékonysággal mért versenyképesség, ennek érdekében az olcsó alapanyag fölhasználása miatt a technológiai fejlesztések nem a minőségjavulást eredményezték, s az eredetihez való hasonlatosságot csak póanyagokkal, adalékanyagokkal

¹ Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia II. Tartósan rászorulók – szegény családban élő gyermekek – romák (2011-2020), Budapest, 2014. szeptember, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Szociális és Társadalmi Felzárkóztatásért felelős Államtitkárság; illetőleg 1672/2015. (IX. 22.) Korm. határozat a Magyar nemzeti társadalmi felzárkóztatási stratégia II. végrehajtásának a 2015-2017. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről.

² Európa 2020 Stratégia, amelynek célszámait az EUROSTAT által használt három mutatószámát, a jövedelmi szegénységet, az alacsony munkaintenzitású háztartásokat és az anyagi deprivációt figyelembe véve határozták meg hazánkra nézve

³ 2003. évi CXXV. törvény

⁴ 1993. évi III. törvény

⁵ Ld. a 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozatot a Nemzeti Vidékstratégia végrehajtásával összefüggő feladatokról

lehet elérni, mely már kimeríti sok esetben a hamisítás, csalás, megtévesztés fogalmakat.”⁶ Az élelmiszer-biztonság feltételrendszere a következő:

- a szükséges természeti erőforrások rendelkezésre állása fenntartható módon,
- a megfelelő termelési kapacitások, ismeretek, a termelők és a fogyasztók közötti társadalmi kapcsolatok megléte és
- a fogyasztókhöz kerülő élelmiszerek ellenőrzése, nyomon követése.

A Vidékstratégia végrehajtását segíti elő több tucat részletes, emiatt akár közvetlenül is alkalmazandó uniós jogszabály, idehaza pedig elsősorban az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény,⁷ illetőleg a termőföld védelméről szóló törvény.⁸ Ezek többszintű végrehajtási jogszabályai közül kiemelendők a helyi élelmiszertermelést és a kistermelőket támogató jogszabályok. A stratégiák szintjén a 2. cél megvalósítását szolgálja még a „Földet a gazdáknak!” program,⁹ illetőleg a „Vetőmagot a gazdáknak!” program¹⁰ is.

c) Az egészséges élet és a jóllét biztosítása minden életkorban (SDG 3)

Jelenleg még az „Egészséges Magyarország 2014-2020” Egészségügyi Ágazati Stratégia van hatályban¹¹, azonban 2016 óta kidolgozás alatt áll a Nemzeti Népegészségügyi Stratégia. A régi és az új Stratégia célja egyaránt a magyar állampolgárok egészségi állapotának javítása, a fizikai és mentális egészség egyéni és társadalmi értékének növelése, az egészségtudatos magatartás elősegítése, a területi egészség-egyenlőtlenségek csökkentése, valamint a társadalmi kockázatközösségen alapuló egészségügyi ellátó rendszerhez való hozzáférés lehetőségeinek javítása.

A hatályos tervben mindez statisztikai szinten megfogalmazva az egészségben eltöltött életevek legalább két évvel történő növelésében összegződik. Az integráció elvének az egészségügy terén történő alkalmazása is megjelenik a Stratégiában: „Minden kormányzati döntést és változtatást népegészségügyi szempontból meghatározott prioritások mentén szükséges megtenni.”

Az új stratégia egyes részei, így a szűrővizsgálatok kiterjesztésére, illetőleg a leggyakoribb magyarországi halálok, a keringési zavarok hatékonyabb kezelésére vonatkozó részei már a Kormány elé kerültek.¹² A Stratégiához kapcsolódó, a 2019-2022. évekre vonatkozó részletes szakpolitikai programokat a Kormány egy 2030-ig terjedő programcsomag részeként hagyta jóvá:

- Nemzeti Gyermekégszségügyi Program,
- Nemzeti Keringési Program,
- Nemzeti Mentális Egészségügyi Program,
- Nemzeti Mozgásszervi Program,
- Nemzeti Rákellenes Program¹³.

A minden korosztályra érvényes terveken túlmenően, kifejezetten egyes meghatározott

⁶ Stratégia, 5. pont

⁷ 2008. évi XLVI. törvény

⁸ 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban Tftv.)

⁹ 26/2016. (X. 27.) OGY határozat

¹⁰ 1134/2018. (III. 26.) Korm. határozat

¹¹ 1039/2015. (II. 10.) Korm. határozat

¹² 1234/2017. (IV. 28.) Korm. határozat a Nemzeti Népegészségügyi Stratégiához kapcsolódó egészségügyi ágazati szakpolitikai program 2017. és 2018. évre vonatkozó intézkedései I. üteméről

¹³ 1722/2018. (XII. 18.) Korm. határozat

éle szakaszokra összpontosítanak a rövidebb tartamú Nemzeti Ifjúsági Stratégia¹⁴, illetőleg az Idősügyi Nemzeti Stratégia és Cselekvési Tervei.¹⁵

d) Minőségi oktatás, élethossziglani tanulás (SDG 4)

Az oktatásügy területén számos fontos stratégiát fogadott el a Kormány, így a „Köznevelés-fejlesztési stratégiát”¹⁶, „Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiáját”, továbbá a társadalmi mobilitás szempontjából alapvető „Végzettség nélküli iskolaelhagyás elleni középtávú stratégiát.”¹⁷ Egyes szakterületek részletesebb kifejtésére vállalkozik a „Fokozatváltás a felsőoktatásban középtávú szakpolitikai stratégia 2016”¹⁸ vagy „A köznevelési, a szakképzési, a felsőoktatási és a felnőttképzési rendszer digitális átalakításáról” és „Magyarország Digitális Oktatási Stratégiája”¹⁹, de természetesen jelentős teret szentel az oktatásnak a Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II is.

A köznevelés-fejlesztési stratégia legfontosabb elemei a köznevelési rendszer ágazati és fenntartói irányításának megerősítése, az alulteljesítő iskolák felzárkóztatása, az oktatás tartalmi modernizációja és annak elérése, hogy a minimumkövetelményeket a diákok többsége teljesíteni tudja, azaz a köznevelési rendszer esélyteremtő, felzárkózást támogató, ezzel együtt pedig tehetségsegítő szerepének is az erősítése. Ehhez csatlakozik a nemzeti köznevelés tartalmi szabályozásának készülő koncepciója is²⁰. Az átfogó társadalmi-gazdasági jelentőségük mellett ezek a tervek kivétel nélkül kitérnek az oktatásügy speciális fenntarthatósági feladatkörére, a fenntarthatósági személet formálásra és a környezettudatosság növelésére.

e) A nemek közötti egyenjogúság biztosítása a nők társadalmi-gazdasági szerepének megerősítése (SDG 5)

Magyarország alkalmazza a női egyenjogúsággal kapcsolatos legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumokat, így a Módosított Európai Szociális Kartát²¹, valamint az ENSZ Pekingi Nyilatkozat és Cselekvési Terv²² elnevezésű dokumentumát is, mely utóbbi alapján a Kormány jelentést is készít.²³ Az ENSZ dokumentum felszólítja a Kormányokat, a nemzetközi szervezeteket és a civil szférát, hogy a 12 meghatározott prioritási területen stratégiai lépéseket tegyenek. E területek közül Magyarországon a következőeknek lehet jelentősége: nők és a környezet, a nők és szegénység, nők és oktatás-képzés, nők és egészség, erőszak a nők ellen, nők és gazdaság, nők hatalmon és a döntéshozatalban, a nők előmenetelének intézményes mechanizmusai, nők és a média. Ezeknek és a hasonló nemzetközi emberi jogi kötelezettségeknek a végrehajtását részletezi hazánkban a „Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlőségét Elősegítő Nemzeti Stratégia - Irányok és Célok 2010-2021”

¹⁴ Pl. a 1012/2010. (I. 22.) Korm. határozat

¹⁵ Pl. a 1087/2010. (IV. 9.) Korm. határozat

¹⁶ <https://www.kormany.hu/download/6/fe/20000/K%C3%B6znevel%C3%A9s-fejleszt%C3%A9s.pdf>

¹⁷ 1603/2014. (XI. 4.) Korm. határozat

¹⁸ 1359/2017. (VI. 12.) Korm. határozat

¹⁹ 1536/2016. (X. 13.) Korm. határozat

²⁰ 1184/2017. (IV. 10.) Korm. határozat

²¹ Kihirdette a 2009. évi VI. törvény

²² 1995-ben, az ENSZ által rendezett Nők IV. világkonferenciáján fogadták el

²³ <https://emberijogok.kormany.hu/nok>

c. dokumentum.²⁴ Egy fontos tervezési részterület továbbá a kapcsolati erőszak elleni hatékony fellépést elősegítő nemzeti stratégiai célok meghatározása.²⁵

f) Az egészséges ivóvíz biztosítása (SDG 6)

A Kormány 2017-ben döntött a Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv, KJT) és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról²⁶. A hazai vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve fő célkitűzései: a vízvisszatartás fokozása, vizeink jobb hasznosítása, a veszélyhelyzet-elhárítás orientált vízkárelhárításról a megelőzés központú vízgazdálkodásra történő áttérés, a vizek állapotának fokozatos javítása és a jó állapot elérése, a vízfolyások természetes állapotának megtartása, az elviselhető fogyasztói teherviselés mellett működő minőségi víziközmű-szolgáltatás fenntartása és a csapadékvíz-gazdálkodás rendszerének kialakítása, a társadalom és a víz viszonyának javítása, a vízügyi tervezés és irányítás megújítása, valamint a vízgazdálkodás gazdaságsszabályozási rendszerének megújítása²⁷.

A KJT átfogó célja a társadalom és a víz viszonyának a feltárására támaszkodva intézkedések megfogalmazása, avégett hogy a világot fenyegető vízválságot hazánk elkerülhesse, annak már mutatkozó jelei ellen időben megtehesse a szükséges intézkedéseket, hogy megőrizzük a vizet a jövő nemzedékek számára, mert az élet mással nem pótolható feltétele, és a gazdaság erőforrása.

A KJT szorosan kapcsolódik az Európai Unió 2000/60/EK Víz Keretirányelv (VKI) előírása szerinti Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv felülvizsgálatához (VGT2), amelyet Magyarországnak 2015. december 22-ig el kellett készíteni²⁸. Természetesen a Nemzeti Környezetvédelmi Program és az Éghajlatváltozási program is jelentős terjedelemben tárgyalnak vízgazdálkodási kérdéseket.

g) Fenntartható energia-gazdálkodás (SDG 7)

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia és a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia-2 egyaránt jelentős teret szentel az energiatermelés és -használat fenntarthatóságának. Az ágazaton belül a Nemzeti Energiastratégia jogalkotó által kinyilvánított célja a jövő nemzedékek energia-, víz-, ételmiszer- és nyersanyagszükségleteinek biztosítása és az élhető környezet megőrzése. A terv kiterjed egyebek között a közlekedési, vidékfejlesztési, oktatási, foglalkoztatási, környezetvédelmi és szociális kérdésekre, kitekintéssel 2050-ig. Majdnem minden fejezete az energiahatékonyság vonatkozó kérdéseivel kezdődik. Az energiaügyi tervezés, tekintettel arra, hogy az ágazaton belül is számos jelentős társadalmi presztízzsel és gazdasági erővel rendelkező al-ágazat létezik, több, mint egy tucat, részletkérdéseket tartalmazó tervvel és programmal rendelkezik²⁹.

²⁴ 1004/2010. (I. 21.) Korm. határozat

²⁵ 45/2003. (IV. 16.) országgyűlési határozat

²⁶ 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat

²⁷ <https://www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20V%C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf>

²⁸ 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozat

²⁹ Egyebek között a 1601/2015. (IX. 8.) Korm. határozat Magyarország III. Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervéről; 1274/2018. (VI. 15.) Korm. határozata Nemzeti Energiastratégia energiafelhasználás-előrejelzéseinek frissítéséről; 1002/2011. (I. 14.) Korm. határozat Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervével összefüggő egyes feladatokról; 1969/2013. (XII. 18.) Korm. határozat Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve 2010-2020. felülvizsgálatáról; 1073/2015. (II. 25.) Korm. határozat a Nemzeti Épületenergetikai Stratégiáról; 1125/2015. (III. 6.) Korm. határozat a Környezet és Energia

Ezek, és az ezeket végrehajtó többszintű jogszabályok nincsenek teljes összhangban a Nemzeti Energiastratégiával, illetőleg az éghajlatváltozás és a környezetvédelem említett átfogó programjaival.

h) Foglalkoztatottság (SDG 8)

A foglalkoztatottság témaköre természetesen kiemelt szerepet játszik a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégiában, de a különböző szintű terület- és településfejlesztési tervek is kiemelt figyelemmel vannak rá³⁰. Jóllehet az előző évtizedben hatályban volt átfogó foglalkoztatáspolitikai koncepciót 2012-ben egy deregulációs program keretén belül hatályon kívül helyezték, helyette a Kormány honlapján elérhető Foglalkoztatáspolitikai Stratégia készült. Bár ezt külön formális határozattal nem fogadta el sem az Országgyűlés, sem a Kormány, viszont számos gazdaságfejlesztési terv³¹ szentel jelentős teret a foglalkoztatottnak, illetőleg több szakosított rész-program fut – ezek részletes tárgyalása kívül esik a fenntarthatóság szűkebb témakörén.³²

i) Innovatív, alkalmazkodó gazdasági tényezők, esélyegyenlőség (SDG 9 és 10)

Az SDG 9. és 10. céljai kapcsán, az SDG-kkel való szorosabb tartalmi összefüggés miatt megemlítjük a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiát (NIS), valamint a Digitális Jólét Programot³³, illetőleg a lakosság pénzügyi tudatosságát fejlesztő stratégiát³⁴. Feltétlenül ide tartozik még a Nemzeti Kutatás-fejlesztési és Innovációs Stratégia (2013-2020)³⁵, az esélyegyenlőség terén pedig az Országos Fogyatékosügyi Program (2015-2025)³⁶, és a Roma Integráció Évtizede Program módosított Stratégiai Terve³⁷.

A regionális egyenlőtlenségeket hivatott csökkenteni a Magyarország egyes területei közötti gazdasági egyenlőtlenség csökkentésére irányuló fejlesztési programcsomag³⁸. Rövidebb távú, égető problémák és hosszabb távú, kultúra és közösségfejlesztő tervek megvalósítására is alkalmas a Magyar Falu Program.³⁹

Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akciótervének megállapításáról; 1602/2015. (IX. 8.) Korm. határozat az Energia- és Klímataudatossági Szemléletformálási Cselekvési Tervről

³⁰ Ld. pl. a 1617/2018. (XI. 27.) Korm. határozatot a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program TOP-1.4.1-15 „A foglalkoztatás és az életminőség javítása családbarát, munkába állást segítő intézmények, közszolgáltatások fejlesztésével”, valamint TOP-3.1.1-15 „Fenntartható települési közlekedésfejlesztés” tárgyú felhívásokra benyújtott projektek támogatásának növeléséről

³¹ Ld. pl. 1122/2012. (IV. 25.) Korm. határozat a Széll Kálmán Terv kiterjesztése keretében megvalósítandó egyes intézkedésekről; 2014-2020 közötti időszak foglalkoztatáspolitikai célú fejlesztéseinek megalapozásának szakpolitikai stratégia; vagy a 2064/2004. (III. 18.) Korm. határozat a modern, európai Magyarország megteremtését célzó intézkedési tervről

³² Pl. a 1013/2011. (I. 19.) Korm. határozat a Társadalmi Megújulás Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akciótervének jóváhagyásáról; 1253/2016. (VI. 6.) Korm. határozat a mentális, szociális vagy egészségügyi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskereső foglalkoztathatóságának növelését szolgáló 2016. évi kormányzati intézkedésekről; vagy az Útravaló Ösztöndíjprogram Út a szakmához alprogramja.

³³ 1456/2017. (VII. 19.) Korm. határozat

³⁴ 1919/2017. (XII. 8.) Korm. határozat

³⁵ 1414/2013. (VII. 4.) Korm. határozat

³⁶ 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat

³⁷ 68/2007. (VI. 28.) OGY határozat

³⁸ 1403/2019. (VII. 5.) Korm. határozat

³⁹ 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat – a program támogat egyebek között bölcsőde, óvoda, orvosi rendelő fejlesztéseket, helyi infrastrukturális elemeket, az egyházi és közösségi terek kiterjesztését, valamint a nemzeti és helyi identitás fejlesztését.

j) Élhető városok (SDG 11)

A világban elterjedőben vannak azok a stratégiák, amelyek a városok térszerkezetének, közlekedésének, zöldfelületeinek, továbbá az ezekhez kapcsolódó gazdasági folyamatainak, infrastruktúrájának, illetőleg a város és környezete kapcsolatának átszervezésétől várják a népesség egyre nagyobb hányadát magához vonzó városok élhető, fenntartható működését (smart cities, compact cities stb.).

A hazai országos szintű stratégiák közül a legközelebb ehhez a koncepcióhoz talán a Modern Városok Program⁴⁰ áll, amelyet a nagyobb városokra vonatkozó több tucat fejlesztési határozattal egészített ki a Kormány. Ezt a programot követi a Magyar Falu Program⁴¹. A városok zöldfelületének védelméről és egészséges környezetéről az önkormányzati településrendezési tervek hivatottak gondoskodni, míg a legszennyezettebb régiókra a környezeti hatóságoknak levegőminőségi tervet⁴² kell készíteni az érdekeltek széles körével egyeztetve. Szintén az élhető városok témaköréhez sorolható a „Felzárkózó települések” hosszú távú programja.⁴³

k) Fenntartható fogyasztás és termelés (SDG 12)

A jelenleg futó Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP IV.⁴⁴ egyik legfontosabb horizontális céljának a társadalom környezettudatosságának erősítését jelölte meg: „Ezáltal biztosítható, hogy az életminőséget közvetlenül érintő tényezők mellett az emberi élet alapjait jelentő természeti erőforrások és értékek védelme és fenntartható használata, valamint az ezekkel szorosan összefüggő életmód, fogyasztási és termelési szokások együttesen szolgálják a társadalom hosszú távú jóllétét.”

Az NKP IV. külön fejezeteket szentel a fogyasztás környezeti hatásai csökkentésének és kiemelten foglalkozik a fenntartható fogyasztás és termelés témaköreivel az erőforrás-takarékosság és -hatékonyság javítása, a gazdaság zöldítése c. fejezetben.⁴⁵ Hasonlóan részletesen tárgyalja a fenntartható fogyasztás és termelés témakörét a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról⁴⁶ szóló stratégiai dokumentum is, sőt kitér rá a Kormány Energia- és Klímatudatossági Szemléletformálási Cselekvési Terve⁴⁷ is. A környezetvédelemmel és a fenntartható fogyasztással és termeléssel fennálló szoros kapcsolata miatt itt kell megemlítenünk a 2014-2020 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervet is.⁴⁸

⁴⁰ 1418/2016. (VII. 29.) Korm. határozat

⁴¹ 1669/2018. (XII. 10.) Korm. határozat

⁴² A 2008/50/EK számú irányelv 23. cikke, illetőleg a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1), (2) és (4) bekezdése alapján, de ide tartozik még 1025/2016. (II. 9.) Korm. határozat is a nagy tüzelőberendezések légszennyezőanyag kibocsátásának csökkentésére szolgáló Átmeneti Nemzeti Terv elfogadásáról

⁴³ 1404/2019. (VII. 5.) Korm. határozat

⁴⁴ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

⁴⁵ 5.3.2. valamint 3.1-2. fejezetek

⁴⁶ 1/2014. (I. 3.) OGY határozat

⁴⁷ 1602/2015. (IX. 8.) Korm. határozat

⁴⁸ 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozat

l) Alkalmazkodás a klímaváltozáshoz (SDG 13)

A 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia⁴⁹ (NÉS-2) a mitigáció - adaptáció - szemléletformálás tematikahármasnak megfelelően magában foglalja az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésének céljait, prioritásait és cselekvési irányait tartalmazó Hazai Dekarbonizációs Útitervet (HDÚ) is. Az éghajlatváltozás várható magyarországi hatásainak, természeti és társadalmi, gazdasági következményeinek, valamint az ökoszisztémák és az ágazatok éghajlati sérülékenységének értékelése szintén a NÉS-2 részét képezi, amelyre alapozva a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS) épült be a dokumentumba. Az alkalmazkodás és felkészülés koncepcionális keretei érintik többek között a vízgazdálkodás, a vidékfejlesztés, az egészségügy, az energetika, a turizmus és további ágazatok éghajlatbiztonsággal kapcsolatos helyzetét, kockázatait is, megvizsgálva a felkészülés lehetséges cselekvési irányait. A hazai dekarbonizáció és az éghajlati alkalmazkodás teendőit éghajlati szemléletformálási program (Partnerség az Éghajlatért Szemléletformálási Terv) egészíti ki.

m) A biológiai sokféleség védelme (SDG 15)

A Nemzeti Természetvédelmi Alapterv a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program különálló része. Megállapítja, hogy Magyarország a Kárpát-medencében egyedi ökológiai egységgel rendelkezik a pannon biogeográfiai régióban. A természetvédelem szorosan összefügg a klímaváltozással, mivel az nem várt hatásokat, éghajlati szélsőségeket idéz elő közvetlen környezetünkben, nem kívánt jövevényfajokat sodor hozzánk. A természetvédelemtől a társadalom ma már elvárja, hogy a közös örökségünket megőrizzük. A jó társadalmi közérzet része, hogy az állam, az egyházak, az önkormányzatok, a különböző társadalmi szervezetek, valamint maguk az állampolgárok gondoskodhatnak a saját egészséges környezetükről, a jó minőségű élelmiszerekről. Mindez hosszú távon csak úgy biztosítható, ha közben a természeti értékek jó állapotát, kedvező természetvédelmi helyzetét is megőrizzük, szükség esetén javítjuk. A természeti adományokat (például: tiszta ivóvíz; termőképes talaj; sokszínű, élelemtermelő élővilág; az erdők élőfa készlete), azaz az úgynevezett ökoszisztéma szolgáltatásokat sokkal gazdaságosabban kell beosztanunk, még akkor is, ha ezekben most még bővelkedünk.

A biológiai sokféleség megőrzése legfontosabb feladatai:

- a biológiai sokféleség csökkenésének és az ökoszisztéma szolgáltatások további hanyatlásának megállítása 2020-ig, valamint állapotuk lehetőség szerinti javítása;
- a hazai ökoszisztémák és szolgáltatásaik térképezése és értékelése;
- az élőhely-rehabilitációs és -rekonstrukciós munkák folytatása, legalább 15% degradált élőhely rekonstrukciója és monitorozása;
- a biológiai invázió kezelése, illetőleg
- a Natura 2000 hálózat működtetése.

II.3. Javaslatok

A fenntartható fejlődésért elsősorban felelős minisztériumok a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Korm. rendelettel összhangban⁵⁰ közösen vizsgálják meg

⁴⁹ 23/2018. (X. 31.) OGY határozat

⁵⁰ A rendelet körültekintően szabályozza a különböző szintű stratégiák megalkotását, megvitatását, végrehajtását és a visszacsatolási folyamatokat. A rendelet által meghatározott alapelveket és eljárási szabályokat a fenntartható fejlődés céljaival kapcsolatos stratégiákban a speciális alaptörvényi háttér, illetőleg a

a fenntartható fejlődésre vonatkozó ágazati stratégiáikat (terveket, programokat) és gondoskodjanak azok egymással és a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiával, illetőleg a FFTv.-ben foglalt alapelvekkel és egyéb előírásokkal való összhangjáról, egyebek között célkitűzéseikben, szemléletükben, fogalomrendszereikben, illetőleg a többszintű tervezés, továbbá a meglévő tervekkel összhangban született jogalkotás és joggyakorlat egységességéről. Gondoskodjanak arról, hogy az egyes stratégiák hivatkozzák és vegyék igénybe a többi stratégiában biztosított lehetőségeket, ugyanakkor küszöböljék ki a fennálló ellentmondásokat és ismétlődéseket, továbbá azzal is számoljanak, hogy a saját ágazatuknak alkalmazkodni kell a többi ágazati stratégiához és a maga részéről is elő kell segítenie azok hatékony végrehajtását. A stratégiák hatékony megvalósításában vegyék figyelembe az SDG 16. és 17. céljaiban felsorolt eszközöket.

III. Nemzeti erőforrás(tőke)-kataszter

III.1. Helyzetelemzés

Az erőforrások szisztematikus felmérése és nyilvántartása (kataszterezése) a magyar jogban eddig történelmileg az ingatlannyilvántartási jogban, újabban a genetikai erőforrások és – az előzőektől eltérő értelemben – a humán erőforrások kapcsán jelent meg, önkormányzati szinten pedig a zöld kataszterek révén⁵¹. Ezen az utóbbi szinten tipikus példája az erőforrások felmérésére épülő gazdasági-fejlesztési tervezésnek a Belügyminisztérium által készített „Útmutató a helyi erőforrástérkép elkészítéséhez (ajánlás egy erőforrás alapú gazdaságfejlesztést támogató tervezési eszköz alkalmazására)”.⁵² Ez a dokumentum az erőforrás-térképezés módszerét ajánlja a helyi önkormányzatoknak, ami segít felmérni a helyben rendelkezésre álló erőforrásokat és fejlesztési lehetőségeket, továbbá értékelné a település saját és más településekhez képesti pozícióját az erőforrások és a fejlődési lehetőségek tekintetében. A modell az NFFK-val összhangban négyféle erőforrást (tőkét) különböztet meg: természeti tőke erőforrások, klasszikus, gazdasági tőke erőforrások, humán tőke erőforrások, és társadalmi tőke erőforrások⁵³. Ennek a helyi, rendszer szemléletű megközelítésnek egyelőre nincsen az Országgyűlés vagy a Kormány által is formálisan elfogadott megjelenése.

Átfogó, az Alaptörvény P) cikkének vagy az SDG rendszerének megfelelő szemléletű országos tőkekataszter sem készült még. A rendszerszemlélet hiánya káros lehet amiatt, hogy egy-egy befektetés, projekt, politika tervezése és végrehajtása során a döntéshozók csak a hatások egy részére vannak figyelemmel, másokat egyszerűen csak tudomásul vesznek vagy nem is tartanak számon, jóllehet a tapasztalat azt mutatja, hogy az ilyen nem kalkulált hatások egyáltalán nem elhanyagolhatóak. Ezek az externáliák olykor pozitívak, de negatív következményekkel is járhatnak. A nemzeti erőforrás kataszter révén erősödne a döntéshozók és a társadalom tudatossága, a különböző alternatívák összevetésének képessége az ország

fenntarthatósági alapelvek felhasználásával kell alkalmazni, úgy, hogy a FFTv.-ben meghatározott ellenőrző testületek és szervezetek speciális feladatköreit, az általuk alkalmazott speciális indikátorokat is ki kell dolgozni.

⁵¹ Ld. pl. Módszertani útmutató a zöld infrastruktúra fejlesztési és fenntartási akcióterv készítéséhez, TOP-2.1.2-15/6.3.2-15, zöld város kialakításához – Miniszterelnökség, Építészeti és Építésügyi Helyettes Államtitkárság, Területrendezési és Településügyi Főosztálya, 2016; a zöldfelületek értékének kiszámításához a legtöbb önkormányzat évtizedek óta dr. Radó Dezső értékszámítási metodológiáját használja, így pl. Hódmezővásárhely 13/2004.(03.08.) Kgy. sz. rendelete A zöldterületek létesítéséről, használatáról, védelméről, fenntartásáról

⁵² KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001, HBH Stratégia és Fejlesztés Kft. és Collective-Intelligence Kft. konzorcium, 2018. március 29.

⁵³ Egyes szerzők az épített környezet és infrastruktúra elemeit vagy a gazdasági vagy a környezeti tőke alatt szerepeltetik, mások ötödik tőkefajtaként tünteti fel.

rendelkezésre álló összes erőforrás-típus vonatkozásában, a megalapozottabb döntések révén pedig versenyképességünk, hatékonyságunk javulna, összességében egy élhetőbb, sikerebb és fenntarthatóbb gazdaságot és társadalmat érhetnénk el a kataszter bevezetésével és kiterjedt használatával.

Ugyanakkor a fenntartható fejlődés témaköreit érintő számtalan különálló adatbank és nyilvántartás létezik a magyar jogrendszerben és közigazgatási gyakorlatban. A KSH rendelkezik továbbá az ENSZ Fenntartható Fejlődés Célkitűzéseinek leképezésére alkalmas indikátor rendszerrel, melynek alapján két évente kiadja „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon” című kiadványát⁵⁴. Emellett a stratégiákkal foglalkozó fejezetben áttekintett összes állami terv és program is az adott ágazatban használatos és hozzáférhető adatbázisokból indul ki.

Figyelembe kell azonban venni, hogy a fenntarthatóság szempontjából releváns adatrendszerek több évtized alatt épültek ki, emiatt, valamint gazdasági okok, az adatok sokszor rendkívüli költségekkel járó összegyűjtése és kezelése miatt az adatrendszerek általában nem átjárhatóak.

III.2. Javaslatok

Az FFTv. hatalmazza fel a Kormányt az ország Nemzeti Erőforrás-kataszterének kidolgozására, adatokkal való feltöltésére és működtetésére elsősorban a meglévő adatrendszerek megfelelő felhasználásával. Fel kell mérni és fokozni kell az állami és közigazgatási rendszerben párhuzamosan működő adatbankok, adatbázisok és más adat- és információs rendszerek közötti átjárhatóságot, ki kell küszöbölni a felesleges párhuzamosságokat, különösen az adatszolgáltatók többszörös adatszolgáltatási kötelezettségeit, illetőleg ki kell használni az egyes adatrendszerek közötti szinergiákat. Meg kell vizsgálni legalább a négy fő erőforrás vonatkozásában a döntéshozók és a nyilvánosság számára informatív kompozit indikátorok képzésének lehetőségét. Ki kell dolgozni az önkormányzatok szintjén is a helyi szinten kezelhető, de megfelelően komplex, a párhuzamosságok kiküszöbölésére és a hatékony és hosszú távú döntéshozatal megalapozására alkalmas tökekataszterek minimális tartalmát és módszertanát. A Kataszter főbb fejezetei legyenek összhangban az ENSZ Fenntarthatósági Célkitűzéseivel (SDG):

A humán erőforrások körében (SDG 1-5):

- a gazdasági teljesítmény és gyarapodás mutatóin kívül a jól-lét és boldogság nemzetközileg elismert mutatószámai, a szegénységi küszöb alatt élő családok és személyek adatai, a rendelkezésükre álló erőforrások (támogatások, termelőeszközök stb.), az ökológiai katasztrófákkal szembeni védelem szintje);
- az élelmiszer biztosítottság és élelmiszerbiztonság szintje, külön az egyes gyermek és fiatal korosztályokban, a megváltozott környezeti feltételeknek ellenálló és egészséges élelmiszer alapanyagok rendelkezésre állása, a mezőgazdasági gényvagyon megőrzésének szintje, a vidéki agrár-infrastruktúra fejlettsége;
- a népesség egészségére vonatkozó adatok, különös tekintettel a gyermekekre és fiatalokra vonatkozó adatokra, a mentális egészség adatai, az egészségügyi ellátórendszer rendelkezésre állása és színvonala, az addikciók alakulása;

⁵⁴ <https://www.ksh.hu/sdg>

- az oktatás és a művelődés adatai, az oktatás minőségét, a tanulók relatív teljesítményét mutató adatok, különös tekintettel az iskolából idő előtt kimaradók arányszámaira, a fenntartható életmódhoz szükséges tudás elsajátítása;
- a nemek közötti egyenjogúság mérhető adatai (pl. a különböző vezető tisztségek, bérezés tekintetében, illetőleg a családon belüli erőszak adatai).

A természeti tőke vonatkozásában (SDG 6, 11, 13 és 15):

- A felszín alatti és felszíni élővizek mennyiségi és minőségi mutatói, az ivóvíz és egyéb vízhasználati formák rendelkezésre állása és minősége, a vizes élőhelyek állapota, a vizek kártételei, a vízgazdálkodás hatékonyságának alakulása;
- A városi környezet állapota, a zaj- és levegőszennyezés alakulása;
- A klímaváltozással kapcsolatos és egyéb ökológiai katasztrófahelyzetekre való felkészülés és alkalmazkodóképesség mutatószámai;
- Az erdők állapota, az élőhelyek védelmének adatai, a természeti védettség alatt álló fajokra vonatkozó adatok, az elsivatagosodásra vonatkozó adatok, természetvédelmi jellegű ökológiai szolgáltatások rendelkezésre állása és igénybevételének mértéke, a vadon élő élőlények genetikai kincsének kezelése, hasznosítása, a talajvédelem és a termőföldvédelem adatai.

A gazdasági tőke vonatkozásában (SDG 7-9, 12):

- Az energiaszolgáltatás biztonsága és fenntarthatósága, leválasztásának mértéke az ökológiai terhek növekedésétől, a megújuló energiaforrások helyzete, az energiaszegénység mértéke, az energiahatékonyság;
- A gazdasági növekedés mértéke, a diverzifikáció, a technológiai fejlődés és innováció helyzete, a termelékenység adatai, a magas hozzáadott érték arányú termelés aránya, a foglalkoztatottság mértéke és struktúrája, a munkahelyi körülmények és munkafeltételek helyzete, a fenntartható turizmus adatai, tőkemobilizáció, hozzáférhetősége az KKV-k számára;
- Az infrastrukturális beruházások helyzete, az ipari termelés struktúrája, az KKV-k helyzete;
- A fenntartható fogyasztási és termelési mintázatok elterjedtsége, a természeti erőforrások felhasználásának hatékonysága, az élelmiszeripar (betakarítás, feldolgozás, szállítás, kereskedelem és fogyasztók oldalán), a hulladékgazdálkodás alapvető adatai (megelőzés, keletkezési arányok, a kezelés egyes módjai stb.), a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának alakulása.

A társadalmi tőke vonatkozásában (SDG 10-11, 16):

- a társadalmi egyenlőtlenségek mértéke, a megkülönböztetés elleni jogi és szervezeti biztosítékok, a marginalizálódott rétegek bevonása és mobilitási lehetősége, a társadalmi bizalom szintje (pl. a szövetkezési, társulási hajlandóság mértékében);
- a települések élhetőségének különböző szempontjai, különös tekintettel a hátrányos helyzetű emberekre és csoportokra, a fenntartható közlekedés, tömegközlekedés állapota, biztonságossága, a hulladékgazdálkodás hatékonysága, a városi zöldfelületek és közösségi terek aránya, város és közvetlen környezetének kapcsolatrendszerére vonatkozó adatok (pl. élelmiszer-kilométer számítás);
- az erőszakos bűncselekmények arányszámai, a bűncselekménnyel okozott vagyoni károk megtérítése, a szervezett bűnözés és a korrupciós cselekmények alakulása, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés adatai, a közigazgatás hatékonysága, átláthatósága és elszámoltathatósága, válaszkész, megkülönböztetés-mentes közigazgatási működés, a közösségi részvételre vonatkozó statisztikák.

IV. Fenntarthatósági hatásvizsgálat

IV.1. Helyzetelemzés

Az egyes tervezett vagy meglévő stratégiai vagy egyedi (közigazgatási) döntéshozatali eljárásokra a környezeti hatások vizsgálatára az elmúlt három évtizedben egész jogintézményrendszer alakult ki jogunkban. Ezek:

- A *vizsgálati elemzés*⁵⁵ a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók, különösen pedig gazdasági szabályozó eszközök (vám-, adó- és illetékszabályok stb.) környezetre gyakorolt hatásait vizsgálja, ezzel összefüggésben az emberi egészségre gyakorolt hatásokra is kitér. Ezen kívül bizonyos államszervezeti feltételeket is vizsgál, pl. azt, hogy a közigazgatási szervek mennyiben felkészültek a tervezett intézkedések végrehajtására, illetőleg megvalósításukhoz az állami, pénzügyi, szervezeti és eljárási feltételek rendelkezésre állnak-e.
- A vizsgálati elemzésre vonatkozó részletes szabályok nem születtek meg, viszont a jogszabályokra és a közjogi szervezetszabályozó eszközökre a jogalkotási törvény⁵⁶ *előzetes hatásvizsgálat* készítését írja le, amelyben feltárják a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, valamint környezeti és egészségi következményeit, illetőleg a vizsgálati elemzéshez hasonló szervezeti feltételrendszert is. Ezen kívül a stratégiai tervdokumentumokra vonatkozó kormányrendelet⁵⁷ is előírja, hogy e dokumentumok kidolgozása során érvényesíteni kell a területi és területi felzárkózási szempontokat, illetőleg azt, hogy az eredmények társadalmi, gazdasági, környezeti szempontból fenntarthatóak legyenek.
- A *környezeti vizsgálat* alapján az európai (SEA) jog által meghatározott tervek, illetve programok környezeti, természeti és vízvédelmi hatásait vizsgálja az adott stratégiai döntés előkészítéséért felelős szerv, azonban a vizsgálat kiterjed a várható egészségügyi, erdővédelmi, talajvédelmi, termőföld védelmi, földtani és ásvány vagyon védelmi, kémiai biztonság védelmi, kulturális örökség védelmi és épített környezet védelmi kérdésekre⁵⁸. A hatástanulmány fontos eleme a tervezett beruházás társadalmi-gazdasági hatása is.
- Tartalmilag hasonló körben mozog a tervezett és a már működő egyedi tevékenységek környezetvédelmi engedélyezésére vonatkozó *környezeti hatásvizsgálat*⁵⁹ és a *környezetvédelmi felülvizsgálat*⁶⁰, az önkéntesen vállalt *környezetvédelmi teljesítményértékelés*⁶¹ és az egységes *környezethasználati engedélyezési eljárás*⁶².
- Szisztematikusan vizsgálják a környezeti hatásokat egyebek között a felszámolási és végelszámolási eljárásokban az ún. *környezeti állapotvizsgálat* segítségével⁶³, illetőleg a közbeszerzések (*értékelemzés*)⁶⁴, privatizációs szerződések felülvizsgálata⁶⁵ során.

⁵⁵ Kvtv. 43-44. §§

⁵⁶ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

⁵⁷ 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról, 6. §

⁵⁸ 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet, 1. §, valamint 3. és 4. melléklet

⁵⁹ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

⁶⁰ Kvtv. 73-76. §§

⁶¹ Kvtv. 77. §

⁶² Kvtv. 70. §

⁶³ 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet a felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről

⁶⁴ 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről

- Külön hatásvizsgálati jellegű jogintézménye van a kulturális örökségvédelmi ágazatnak (*örökségvédelmi hatástanulmány*)⁶⁶ és a Natura 2000-es területek védelmével kapcsolatos eljárásoknak (*hatásbecslés*)⁶⁷. A sokszor együttesen jelentős környezeti és egyéb ezzel összefüggő társadalmi-gazdasági hatásokkal járó kis- és közép vállalkozások környezeti hatásainak vizsgálatára szolgál a *telepengedélyezés*.⁶⁸

Valamennyi felsorolt hatásvizsgálati típusú eljárásnak közös eleme az összetett, interdiszciplináris megközelítés, ennek megfelelően többféle hatóság és szakértői kör, illetőleg az érintett önkormányzatok, helyi közösségek és civil szervezetek részvételi lehetősége. Ugyanakkor a fenntartható fejlődés tényleges érvényesítésére alkalmas szempontrendszerrel egyik ilyen eljárás sem érvényesíti a maga teljességében, ez meghaladná a környezetvédelmi szempontú hatásvizsgálatokat végző szervek és az eljárások résztvevőinek mind az erőforrásait, mind pedig szakmai kompetenciáját.

IV.2. Javaslat

Az Fftv., illetőleg egy azon alapuló, a fenntarthatósági hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet határozza meg azokat a stratégiai és kivételesen egyedi döntés típusokat, ahol előzetes fenntarthatósági vizsgálatra van szükség és dolgozza ki a vizsgálat szempontrendszerét az SDG-k és a fenntarthatósági alapelvek figyelembe vételével. A fenntarthatósági vizsgálatot a Helyzetelemzésben felsorolt bármelyik hatásvizsgálati típusú eljárás kiegészítéseként, azzal közös eljárásban is el lehet végezni. Fenntarthatósági vizsgálatot, illetőleg a vizsgálat meghatározott szempontjait kezdeményezhetik „A fenntartható fejlődés speciális intézményrendszere” c. fejezetben feltüntetett szervek is, illetőleg az érintett helyi közösségek és civil szervezeteknek megfelelő eljárási lehetőséget kell adni arra, hogy ezeknek a szerveknek a kezdeményezésre indokolt javaslatot telessenek. A kezdeményező szervek képviselői részt vehetnek a fenntarthatósági vizsgálati eljárásban.

V. **Konzultációk az érintettekkel a fenntartható fejlődésre vonatkozó döntéshozatali eljárásokban**

V.1. Helyzetelemzés

A környezetvédelmi közigazgatási ügyekben a közösségi részvétel három pillérét (információ, konzultáció és jogorvoslat) szabályozó, húsz éve aláírt Aarhusi Egyezmény⁶⁹ mára meghonosodott az uniós és a tagállami jogokban. Magyarországon már az Egyezmény előtt is jelentős, a közösségi részvétel mindhárom pillérét lefedő jogintézmények működtek, a közérdekű információhoz való hozzáférés általános szabályai, az előző bekezdésben leírt hatásvizsgálati jogintézmények, illetőleg a Környezetvédelmi törvényben kodifikált

⁶⁵ 55/2011. (VI. 29.) OGY határozat a privatizációs szerződések környezetvédelmi és természetvédelmi előírásainak a Kormány általi felülvizsgálatáról

⁶⁶ 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről

⁶⁷ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről, 10. §

⁶⁸ 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól

⁶⁹ 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

jogorvoslati lehetőségek⁷⁰ révén. Ugyanakkor a fenntarthatóság szempontjából fontos többi jogágazatban a közösségi részvétel intézménye nehezen honosodott meg, az eredetileg a Környezetvédelmi törvény hatálya⁷¹ alá tartozó ún. rokonterületi eljárásokra is szánt közösségi részvétel a következő két évtizedben visszaszorult a környezetvédelmi jog egyes részterületeire, mígnem a Legfelsőbb Bíróság jogegységi, kompromisszumos döntése le nem zárta a vitát⁷². Mind a mai napig keresi azonban a jogalkotó és a joggyakorlat a megoldást ennek a társadalmilag elismerten hasznos jogintézménynek a hatékonyabbá tételére.

V.2. Javaslat

A közösségi részvétel jogintézményeit egyértelműen ki kell terjeszteni a fenntartható fejlődés összes releváns kérdésében zajló döntéshozatali eljárásokra, különös tekintettel a helyi, önkormányzati szinten zajló eljárásokra. A közösségi részvétel hatékonyságát az ún. részvételre képesítés⁷³ eszközeinek tervezett, szisztematikus alkalmazásával kell elősegíteni.

VI. **Oktatás, nevelés, kommunikáció**

VI.1. Helyzetelemzés

Az ország 2014-ben elfogadott köznevelés-fejlesztési stratégiája az oktatás tartalmi követelményei között egy sorban említi a tanulók személyiségének és tudásának komplex fejlesztése és a gyakorlati életre nevelés körében a természettudományos, műszaki oktatás, a művészeti nevelés, a digitális írástudás elterjesztése mellett a környezeti fenntarthatóság szempontjainak érvényesülését is⁷⁴. A több mint 100 oldalas dokumentumban azonban ezzel együtt a fenntartható fejlődést mindössze kétszer, a környezettudatosságot pedig csak egyszer említik. Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának 2014-2020 közötti keretstratégiája az oktatás/nevelés tartalma tekintetében egyszer sem hivatkozik a fenntartható fejlődés fogalmára, bár az erre vonatkozó EU dokumentumokat feltünteti, sőt az NFFK-ra is többször hivatkozik, illetőleg a környezetbarát készségek és munkamódszerek kialakítása is csak egy uniós pénzügyi forrás igénybevétele kapcsán kerül szóba.

A „Fokozatváltás a felsőoktatásban – a teljesítményelvű felsőoktatás fejlesztésének irányvonalai” c. program ugyancsak az EU követelmények és pályázati feltételek teljesítése kapcsán említi csupán a fenntartható gazdasági fejlődést, a társadalmi kohézió és a politikai stabilitás kérdései mellett⁷⁵. Itt sem azonban az oktatás tartalma, csupán az oktatásügy társadalmi környezete szempontjából említik a fenntarthatóságot, az oktatásügy feladatait nem fogalmazza meg ezzel kapcsolatosan a saját speciális feladatait, annak eszköz- és feltételrendszerét.

A tömegkommunikációval kapcsolatosan a Médiatörvény⁷⁶ rendelkezései alapján lehet a legjobban felmérni a hazai média, elsősorban a közszolgálati média lehetőségeit a fenntarthatósággal kapcsolatos tartalmak megfelelő színvonalú és hatékony közvetítésére. A törvény meghatározott műsorkvótákat szab meg minden előre meghatározott program szerint

⁷⁰ Kvtv. 98-100. §§

⁷¹ Kvtv. 2-3. §§

⁷² 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozat a társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és kereshetőségi jogáról közigazgatási perekben

⁷³ Aarhusi Egyezmény 3. cikk, 4(8), 5(2)-(7) és 9(5) cikkek

⁷⁴ Ld. II.2.d) fent.

⁷⁵ Ld. II.2.d) fent. „Mit kell megváltoztatnunk?”

⁷⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

működő (lineáris) médiaszolgáltató számára, amivel az adásidő jelentős részét keretek közé tereli. Így például minden szolgáltató a teljes műsoridő több mint felét európai művek, több mint harmadát magyar művek bemutatására köteles fordítani⁷⁷. Hasonló, de kisebb terjedelmű korlátozások vonatkoznak a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatókra, illetőleg a rádióadókra is, az ún. jelentős befolyásoló erővel rendelkező szolgáltató viszont több kötöttséggel kell, hogy működjön, amelyek az adásidőn kívül a műsorsávokra is kiterjednek⁷⁸. A médiaszolgáltató köteles havonta adatokat szolgáltatni a Médiatanács számára a műsorkvótákra vonatkozó előírások betartásának ellenőrzéséhez. Fontos adalék, hogy a közérdekű közlemény közzétételéért a médiaszolgáltató ellenszolgáltatást nem kérhet.⁷⁹

A közszolgálati médiaszolgáltatás céljai között szerepel egyebek között a nemzeti összetartozás és a társadalmi integráció elősegítése, valamint az alkotmányos jogoknak, a törvényes rend alapértékeinek és a demokratikus társadalmi rend szabályainak megismertetése, támogatása. Az oktatási és ismeretterjesztő feladatok ellátása, az új tudományos eredmények bemutatása együtt szerepel az egészséges életmódot, a környezetvédelmet, a természet- és tájvédelmet, a közbiztonságot, a közlekedésbiztonságot elősegítő ismeretek terjesztésével, tehát számos fenntarthatósági célkitűzés már jelen van az előírt közszolgálati tartalmak között⁸⁰. A Közszolgálati Kódex további részletes szabályokat tartalmazhat, ezt a Közszolgálati Testület a Kuratórium egyetértése mellett bármikor módosíthatja, illetőleg a Testület a Kódex szabályainak az érvényesülését felügyeli is.⁸¹ A Médiatörvény a fenntartható fejlődésre vonatkozó közvetlen utalást azonban jelenleg nem tartalmaz.

VI.2. Javaslat

A FFTv. rendelkezzen a fenntarthatóságra nevelés tartalmi követelményeiről és bízza meg a Kormányt annak részletes kidolgozásával, illetőleg a vonatkozó köznevelési stratégiák és jogszabályok megfelelő kiegészítésével. Az FFTv. a Médiatörvényben egészítse ki a közszolgálati és egyéb műsorszolgáltatókra vonatkozó kötelezettségeket a fenntartható fejlődésre vonatkozó tartalmak közlésére vonatkozó kötelezettségekkel, azok minimális műsoridejét, illetőleg a felhasználandó műsorsávot is megjelölve. A Kormány kezdeményezze a Közszolgálati Kódex hasonló tartalmú, részletesebb, a fenntarthatósággal kapcsolatos adások forrására, minőségére és tartalmára vonatkozó rendelkezésekkel való kiegészítését. Az FFTv. ugyancsak a Médiatörvényben biztosítsa a fenntartható fejlődés elősegítéséért felelős szervezetek ellenőrzési és kezdeményezési jogköreit a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos műsorszolgáltatással kapcsolatban.

VII. A helyi önkormányzatok feladatai a fenntartható fejlődés biztosításában

VII.1. Helyzetelemzés

A hatályos önkormányzati törvény⁸² bár a fenntartható fejlődés kifejezést nem alkalmazza, lényegében az SDG-k teljes körét lefedő feladatkört határoz meg az önkormányzatok számára az alábbiak szerint:

⁷⁷ Uo. 20. § (1) bekezdés, a. és b. pont

⁷⁸ Uo. 38. §

⁷⁹ Uo. 32. § (5) bekezdés

⁸⁰ Uo. 83. § (1) bekezdés

⁸¹ Uo. 95. §

⁸² 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

- a lakosság önszerveződő közösségeinek a támogatása, együttműködés e közösségekkel, a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvétel biztosítása;
- a település önfenntartó képességének erősítése, lehetőségeinek feltárása és saját erőforrásainak a hasznosítása;
- településfejlesztés, településrendezés;
- településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);
- egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások;
- környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);
- óvodai ellátás;
- kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;
- gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások;
- szociális szolgáltatások és ellátások;
- lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
- helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás;
- honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
- helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
- a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
- sport, ifjúsági ügyek;
- közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
- helyi közösségi közlekedés biztosítása;
- hulladékgyűjtés és hulladékgazdálkodás;
- távhőszolgáltatás;
- víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.⁸³

A Környezetvédelmi törvény is önálló fejezetet szentelt a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatainak, amiben azonban a fenntarthatósággal kapcsolatos összefüggésrendszer szintén nem szerepel még, a törvény még a környezetvédelmen belül is meglehetősen szűkre szabta a feladatokat. Ezek egyfelől a települési környezetvédelmi program kidolgozására és végrehajtására, a környezet állapotának elemzésére, értékelésére, arról a lakosság tájékoztatása, másfelől különböző levegőtisztaság védelmi és zajvédelmi szabályozási és hatósági feladatok ellátására terjednek ki.⁸⁴

Az önkormányzati törvény az adott önkormányzatok területén élő polgárok egyéni felelősségét is kihangsúlyozza: „A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.”⁸⁵ A helyi

⁸³ Uo. 6. és 8. §

⁸⁴ Kvtv. 46-48. §

⁸⁵ Önkormányzati tv. 2. § (1) bekezdés

közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek öngondoskodással enyhíteni a közösségre háruló terheket, képességeik és lehetőségeik szerint hozzájárulni a közösségi feladatok ellátásához, továbbá betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait.⁸⁶

VII.2. Javaslatok

Az FFTv. helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései a szubszidiaritás elve alapján összetett helyi fenntarthatósági programok elkészítését és végrehajtását irányozza elő, egyebek között a településrendezés, infrastruktúra, közlekedés, energia, földhasználat, szociális ügyek, élelmiszerbiztonság, helyi egészségügy, oktatás, vízvédelem és vízgazdálkodás, helyi természetvédelem, hulladékkezelés, alkalmazkodás, sokoldalú, innovatív, körforgásos gazdaság, történelmi tudat, kulturális igények, erős és öntevékeny közösség, összetartás, személyes és vagyónbiztonság, levegőtisztaság védelem, az ökológiai változásokhoz való alkalmazkodás (reziliencia) kérdéseinek kezelésével⁸⁷.

Ezeket a célokat integrálva kell alkalmazni a helyi stratégiai döntésekben, a helyi hatósági, jogalkalmazási eszközök alkalmazása, a közszolgáltatások szervezése, a tulajdonosi jogok gyakorlása, az önkormányzat gazdasági, intézményfenntartó tevékenysége, illetőleg a helyi közösség megerősítése terén kifejtett tevékenysége során. A helyi önkormányzatok támogatásáról a fenntartható fejlődés programjaik megvalósításában a források rendelkezésre bocsátásával, illetőleg a megfelelő módszertan és továbbképzések biztosítása révén az önkormányzatokért felelős minisztérium a fenntartható fejlődésért felelős minisztériumokkal együttműködésben gondoskodik. A fenntartható fejlődés speciális intézményrendszerébe tartozó szervezetek kiemelt feladata a települések fenntartható fejlődése ügyének a figyelemmel kísérése. A közösségi részvétel fejezetben írt részvételre képesítés programok fő célcsoportja szintén a helyi ügyek lesznek.

VIII. **közösségi kezdeményezések**

VIII.1. Helyzetelemzés

Az alternatív helyi közösségi kezdeményezések egy csoportja kifejezetten a szegénységgel való megküzdést szolgálja, ugyanakkor a helyi gazdaság és társadalom, a közösségek általános fejlesztéséhez és egyebek között a kisebb térség egészséges élelmiszerrel való ellátásához is hozzájárul. Támaszkodik a meglévő erőforrásokra, a helyi szereplők találékonyságára és motiváltságára, sokszor visszanyúl régi helyi gazdasági gyakorlathoz, tájfajtákhoz, ami sok tekintetben jóval fenntarthatóbb ökológiai szempontból is⁸⁸. Ezek a kezdeményezések nem ritkán valamelyik egyházzal kapcsolódnak⁸⁹, sokszor az önkormányzat is a kezdeményezés mellé áll vagy éppen maga a kezdeményező⁹⁰.

⁸⁶ Uo. 8. § (1) bekezdés

⁸⁷ Fodor László: A falu füstje, Gondolat, 2019, 45-52 old. alapján, ahol egyebek között hivatkozik a II. Corki Nyilatkozatra, a Götebörgi Stratégiára, az Aalborgi Chartára, a Lisszaboni Akciótervre, a Bristol-i Megállapodásra, a Lipcsei Chartára, az EU Területi Agendájára, az Életerős Városok Európai Chartájára és az Amszterdami Paktumra

⁸⁸ Id. például a téma hazai kutatóinak, Kajner Péternek, Szabadkai Andreának vagy Lányi Andrásnak a tanulmányait

⁸⁹ Id. pl. Vecsei Miklós (Máltai Szeretetszolgálat, elnökhelyettes) vagy Barsi Attila (Somogyvámosi krisnautatú közösség, főagronómus) munkáit

⁹⁰ Pl. Panyola, Markóc, Rozsály, Tiszaadony, Szentandrás

Más alternatív helyi kezdeményezések kifejezetten a fenntarthatóságot, az egészséges élelmiszerek termelését és a fogyasztói társadalomtól eltérő értékeket kultiválnak⁹¹. Az alternatív helyi kezdeményezések egy sajátos formája egy helyi fizetőeszköz⁹² bevezetése, mint egy lehetséges válasz a globalizáció elszívó hatására: helyben tartja a pénzt és a kisebb volumenű gazdasági tranzakciókat, nem csak fellendíti a helyi gazdaságot, munkalehetőségeket teremt, illetve őriz meg, de közösséget is formál⁹³. Valamennyi alternatív helyi kezdeményezésről elmondható, hogy annak ellenére, hogy komoly szellemi háttér és nemzetközi hálózat kapcsolódik hozzájuk, önállóan egyelőre még nem alkalmasak arra, hogy tényleges és tartós alternatívát nyújtsanak a fenntartható fejlődés összetett problémahalmazára. Az állami szabályozás már több tekintetben támogatja ezeket, így a helyi kistermelők, a rövid, lokális élelmiszerláncok, a gyógynövény gyűjtés/termesztés, az alternatív építőanyagok elismerésére és támogatására is tettek lépéseket⁹⁴.

VIII.2. Javaslatok

Az FFTv. írja elő a fenntarthatóságra irányuló helyi kezdeményezések figyelemmel kísérését és tervezési, jogszabályi, intézményi, valamint pénzügyi eszközökkel való támogatását, majd a tapasztalatok elemzését és széles körű megismertetését.

IX. A fenntartható fejlődés speciális intézményrendszere

IX.1. Helyzetelemzés

Az integráció elvéből következően a fenntartható fejlődés elvei, gazdasági feltételrendszerére, döntéshozatali mechanizmusaira, adatkezelési és kommunikációs tevékenységére, valamint saját működésének fenntarthatóságára vonatkozó szabályok minden állami szervre kötelezőek. E kötelezettségek megfelelő végrehajtásához, ellenőrzéséhez, pontosításához megfelelő intézményi háttérre van szükség.

Ugyanakkor az állami intézmények egy csoportja már jelenleg is fontos feladatokat lát el a fenntartható fejlődés biztosításában, ezek munkáját kell még hatékonyabbá, összehangoltabbá tenni. Közülük egy parlamenti (Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, NFFT) és egy kormány mellett működő (Országos Környezetvédelmi Tanács, OKT) tanácsadó szerv kifejezetten a fenntartható fejlődés stratégiai és normatív kérdéseivel foglalkozik, míg a Számvevőszék, az ügyészség és az alapjogi biztos és helyettesei az egyedi ügyekben képviselik az alkotmányosság, a törvényesség és nem utolsósorban a fenntartható fejlődés követelményeit. Mindezekre tekintettel *új*, a fenntartható fejlődésért felelős *intézmény létrehozására nincs szükség*.

Az Országgyűlés mellett működő *NFFT* a hazai fenntartható fejlődési alapelvek, célkitűzések, átfogó feladatok meghatározására, a vonatkozó tervezési és egyeztetési feladatok koordinálására, a nyilvánosság és a társadalmi részvétel erősítésére létrehozott ellenőrző, javaslattevő testület⁹⁵. A politika, a gazdaság és a társadalom széles körét tömörítő NFFT

⁹¹ Pl. Galgamácsa, Visnyeszéplak

⁹² Pl. Soproni Kékfrank, Balatoni Korona, Bocskai Korona, Alsómocsoládi Rigac, Tokaji Dukát

⁹³ Pl. Jacsó Enikő, Juhász Zita, Varga Imre tanulmányaiban

⁹⁴ Ld. pl. a Nemzeti Vidékstratégiát vagy az 52/2010. (IV. 30.) FVM rendeletet a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről

⁹⁵ Az NFFT-t a Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat hozta létre, a jogállását, jogköreit, összetételét és feladatait, valamint működését az 57/2008. (V. 22.) OGY határozat rögzíti. Elnöke az Országgyűlés elnöke,

legfontosabb feladata a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia⁹⁶ megalkotása, megújítása és a végrehajtásának figyelemmel kísérése, az abban való közreműködés. A Tanács jelentését a Keretstratégia végrehajtásáról legutóbb 2016-ban vitatta meg a Kormány és felhívta a minisztereket, hogy a rájuk vonatkozó részeket vegyék figyelembe és az előrehaladásukról tájékoztassák az NFFT-t.⁹⁷ A Keretstratégia az egyik kiinduló pontként szolgál az ország éghajlatvédelmi stratégiájához,⁹⁸ biodiverzitás-védelmi stratégiához⁹⁹ és a nemzeti környezetvédelmi programhoz,¹⁰⁰ de vonatkozási keretekkel szolgál a fenntarthatósággal összefüggő nagyon sok más ágazati stratégia számára is.

Az OKT a Kormány környezetvédelmi tanácsadó testülete, a környezetért felelős miniszter társelnöke, tagjai pedig egyenlő arányban a tudomány, a gazdaság és a környezetvédő civil szervezetek delegáltjai.¹⁰¹ Operatívabb, a joggyakorlat közvetlen alakításához közelebb áll, mint az NFFT, elvileg minden a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni és azt az OKT számára állásfoglalás végett megküldeni. Számos jogszabály külön is jelzi, hogy az OKT egyetértésével született¹⁰², illetőleg az Alkotmánybíróság is több alkalommal megsemmisített már olyan jogszabályokat, ahol ez elmaradt¹⁰³. Ezen túlmenően az OKT javaslatot is tehet a Kormánynak a környezet- és természetvédelem hatékonyabbá tételével, így különösen a környezeti információs rendszerrel, a tudományos kutatással, a képzéssel, a megfelelő ipari háttér kifejlesztésével, továbbá a környezet- és természetvédelmet szolgáló pénzügyi eszközökkel kapcsolatban.

Az Alaptörvény 30. § (3) bekezdése alapján az *alapvető jogok biztosának egyik helyettese* a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét látja el. Az alapjogi biztos és helyettese, a szószóló figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek az érvényesülését és erről rendszeresen tájékoztatják a közvéleményt, általános vizsgálatokat indítanak, egyedi ügyekben intézkednek, az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak és jogalkotási javaslattal is élhetnek.¹⁰⁴

tagjait a képviselőcsoportok, a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági kamarák, az egyházak, a szakszervezetek, a munkaadói szervezetek, az önkormányzati szövetségek, szociális, egészségügyi, kisebbségi, környezetvédő, korosztályi, oktatási és kulturális civil szervezetek delegálják.

⁹⁶ 18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról

⁹⁷ A jelentés az emberi erőforrások között a demográfiai folyamatokat, az oktatás és tudás, az egészség, a társadalmi szerkezet és társadalmi kohézió kérdéseit, a társadalmi erőforrások között a fenntartható életmódokat és életstratégiákat, a civil szervezetek szerepét a bizalom infrastruktúráját, a munka és család összeegyeztethetőségét, valamint a kultúra és nemzeti összetartozás kérdéseit, a természeti erőforrások körében a zöldfelületek, biodiverzitás és területhasználat, az ásványvagyon-gazdálkodás, az éghajlat és energiagazdálkodás, a vízkészletek, vízgazdálkodás, a talaj és mezőgazdaság, az erdők és erdőgazdálkodás továbbá levegőtisztaság és egészség kérdéseit, a gazdasági erőforrások körében pedig a költségvetési gazdálkodás, a korosztályos egyensúly alakulása, a bizalom infrastruktúrája a gazdaságban, a foglalkoztatottság, a vállalkozói tőke fejlesztése, vállalkozásra nehezedő terhek csökkentése, a lokalizáció, a helyi gazdasági kapcsolatok és a nemzetközi együttműködések, továbbá az innováció kérdéseit vizsgálta.

⁹⁸ 23/2018. (X. 31.) OGY határozat a 2018-2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról

⁹⁹ 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat a biológiai sokféleség megőrzésének 2015-2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról

¹⁰⁰ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

¹⁰¹ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43-45. §§

¹⁰² A 70/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 11. melléklete külön is feltünteti a területrendezési tervek véleményezésére jogosult szervek között.

¹⁰³ Az Alkotmánybíróság legújában olyan gyakorlatot is bevezetett, ami szerint az általa tárgyalt témának megfelelően kikéri az OKT véleményét, ez történt pl. a 4/2019. (III. 7.) AB határozat meghozatala előtt.

¹⁰⁴ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdése.

Külön kiemelt feladatuk a Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósításának a figyelemmel kísérése.

Az Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdése szerint a *Számvevőszék* az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve és mint ilyen független a közigazgatási szervezetrendszerétől. Ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele¹⁰⁵. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.

A fenntarthatóságra vonatkozó tervek rendszerint kitérnek az adott terv megvalósításához szükséges finansziális feltételek biztosítására, ezek az elképzelések azonban nem mindig mennek át a gyakorlatba. A Számvevőszéknek ebben a kérdésben is kulcsszerepe lehet.

A Számvevőszék beágyazottsága jogrendszerünkben nagyságrendekkel nagyobb, mint a fenti szervezeteké, több ezer jogszabály hivatkozik az általa betöltött ellenőrző szerepköre egyes vonatkozásaira.

Az *ügyészség* alkotmányos háttere és jogrendszeri beágyazottsága tekintetében osztozik a Számvevőszék helyzetében. Az ügyészség a büntető ügyszakos tevékenységén túlmenően általában is örökdió a közigazgatás működésének a törvényessége felett¹⁰⁶. Az Ügyészségi törvény 27. § (5) bekezdése alapján az ügyész polgári pert indíthat különösen a nemzeti vagyonnal történő rendelkezéssel, valamint a környezet, természet és termőföld védelmével kapcsolatos ügyekben. Ezeket az ügyészségi jogköröket az ágazati környezetvédelmi, természetvédelmi stb. jogszabályok szintén megerősítik és tovább részletezik. Az ügyészségnek ehhez a munkához történetileg kialakult kiváló közigazgatási jogi és polgári jogi háttérrel rendelkező szervezeti egységei vannak mind a helyi, megyei szinteken, mind pedig a Legfőbb Ügyészségen, amit még komoly tudományos kutatási háttér is alátámaszthat¹⁰⁷.

IX.2. Javaslat

Az FFtv. gondoskodik a fenntartható fejlődés elősegítése szempontjából legfontosabb intézmények megerősítéséről, a statútumaikban az erre vonatkozó feladataik egyértelművé tételéről és összehangolásáról. Ezeknek az intézményeknek a gyakorlati működés során is össze kell hangolni a programjaikat és az intézkedéseiket, kölcsönösen tájékoztatniuk kell egymást a fenntartható fejlődés terén végzett tevékenységükről.

Évégette évente egy alkalommal szükséges, hogy vezetőik, szakértőik személyesen is találkozzanak és a találkozó eredményeit a szakmai és szélesebb nyilvánossággal is megosszák. Közös, részben közös vagy egyeztetett munkaprogramot is készíthetnek, hogy ezzel tegyék hatékonyabbá a működésüket és a közöttük zajló információcserét. A

¹⁰⁵ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI törvény preambuluma, illetőleg a vagyongazdálkodás alapelveivel foglalkozó szakasza megismétli ezeket a rendelkezéseket. Ugyanakkor az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI törvényben már nem esik szó a fenntartható fejlődésről.

¹⁰⁶ Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1. § (2) bek.; 2. § (1) bek., h. és i. pontok

¹⁰⁷ Az Útv. 10. §-ban meghatározott Országos Kriminológiai Intézet kutatói, illetőleg az intézeti struktúra kiválóan alkalmas lehet a fenntarthatósággal kapcsolatos kutatásokra is, arról nem is beszélve, hogy az ügyészség nagy hangsúlyt helyez munkatársai, elsősorban a fiatal ügyészek tudományos munkásságának az elősegítésére.

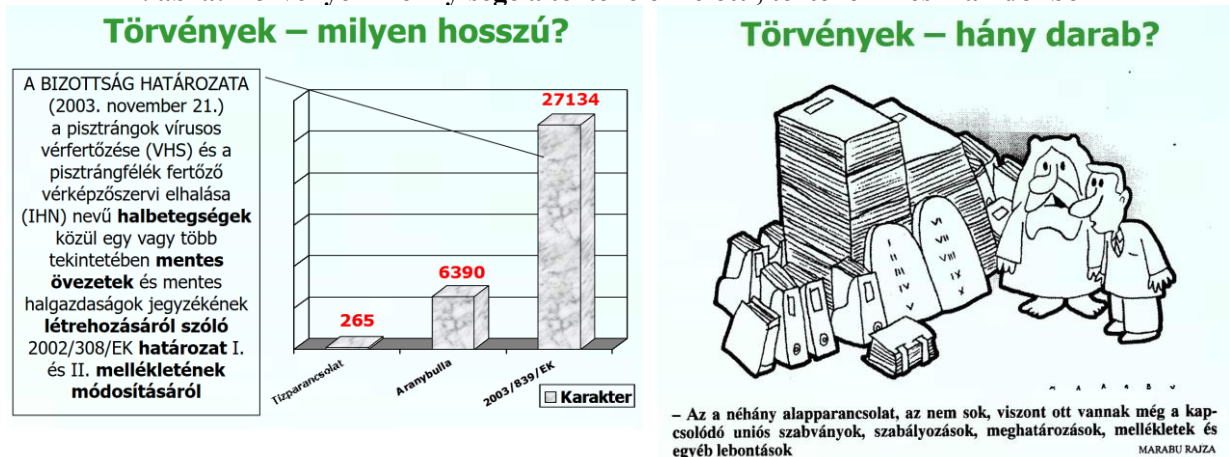
munkaprogram része egy monitoring terv, amelynek alapján a résztvevő szervezetek egységes indikátor rendszerrel mérik fel a fenntartható fejlődés érvényesülését az állami tervezésben, a jogalkotásban és a joggyakorlatban.

**Humánökonómia:
legjobb gyakorlatok külföldi fenntarthatósági politikákban, valamint a
magyar fenntarthatósági törvény, és a kormány lehetőségei legjobb
gyakorlatok bevezetésére**
(Dr. Tóth Gergely)

I. Bevezetés

Még egy törvény? Minden törvény annyit ér, amennyit megvalósítanak belőle. Az alábbi összehasonlítás ill. karikatúra azt szemlélteti, mennyire megnövekedett a törvény betűje, miáltal óhatatlanul csökken annak felfoghatósága és betarthatósága. A törvényalkotás mégis a legitim kormányok legfőbb eszköze volt és marad a közjó végrehajtására.

1. ábra: Törvények mennyisége a történelem előtti, történelmi és mai időkben



Jogosan merülhet fel a kérdés, érdemi változást hozhat-e bármilyen új törvény egy olyan fontos kérdésben, mint a fenntarthatatlan fejlődés. Ezt a legtöbb tudós és hétköznapi ember a 20-21. század legfontosabb kihívásának tekinti. Olyannyira, hogy sokan egyenesen „világvége hangulatba” kerülnek, azaz pl. a globális klímaváltozás miatt már nem látnak esélyt az emberiség túlélésére, jelenlegi civilizációnk fejlődésére.

Több mint törvény. Az ausztrál *Breakthrough – National Centre for Climate Restoration* „forgatókönyv alapú előrejelzése” szerint 2050-re nagy valószínűség szerint véget ér az emberi civilizáció. Ennek gyökere az exponenciálisan növekvő kártételekkel járó klímaváltozás, párosulva a globális cselekvőképtelenséggel (Spratt, Dunlop, 2019). James Lovelock, a klímaváltozás egyik „felfedezője” 2006-ban tette közzé borúlátó jóslatait. Számításai szerint a XXI. század végére 6 milliárd ember ki fog halni, azaz kb. 500 millióan maradunk, s az északi területeken „húzzuk majd meg magunkat”. Az óceán-szivattyúkról és egyéb világjobbító technikai újítási terveiről, valamint optimista Gaia-elméletéről ismert tudós utóbbi cikkeinek címei nem hagyják közömbösen az embert: *Enjoy life while you Can*, *The Vanishing Face of Gaia*, végül *We can't save the Planet* (Goodell 2007).

2050 bő három évtized múlva esedékes. Vajon bolygónk kibírja-e még az emberi tevékenység káros hatásait addig? Pontosabban fogalmazva nem idézünk-e elő akaratlanul

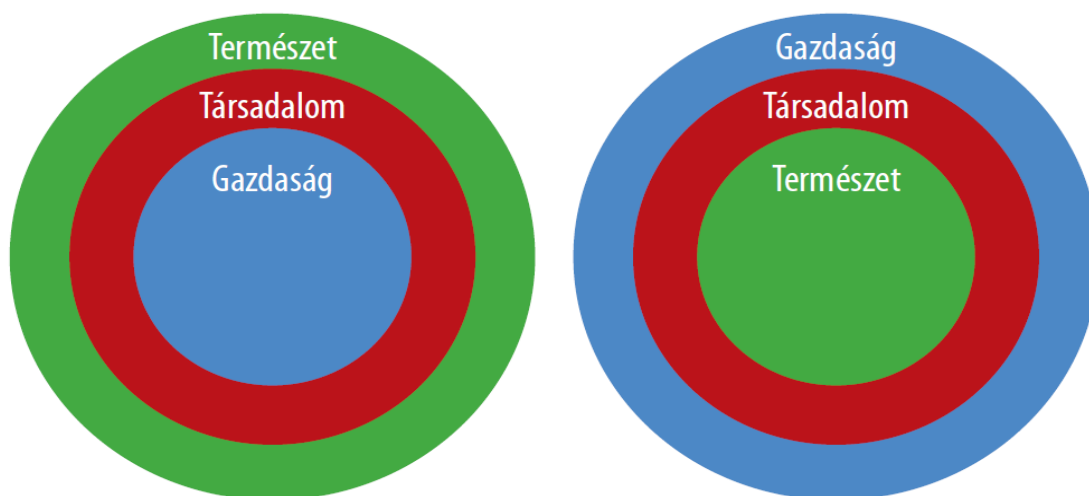
olyan visszafordíthatatlan ökológiai változásokat a Földön, melyek ellehetlenítik kultúránkat jelenlegi formájában? S mi lehet ebben a küzdelemben Magyarország szerepe? E tanulmány szerzőjének meggyőződése, hogy a fenntarthatóság esetében többről van szó, mint egy ágazati vagy horizontális szempontról, stratégiáról, egy törvényről a sok közül. Ezért e háttéranyagban olyan megközelítést javasolunk, amely mozgósítja a gazdaság szereplőit, elsősorban a vállalatokat és a lakosságot, egy-egy konkrét feladat megoldására. Az állam így csak másodsorban lép fel szabályzóként és ellenőrként (command-and-control típusú szabályozás). Legfőbb szerepe az összefogás és az optimális megoldások kidolgozása lesz, főleg szektorális projekteknél, melyekre jó példákat hozunk e téren fejlettebb országokból.

A *YouGov* közvéleménykutatást végzett 2015-ben, mely során 1000 amerikaiat kérdeztek meg, véleményük szerint mi fogja előidézni a világvégét. Mindössze 20% gondolta ezt valószínűtlennek, a legvalószínűbb oknak (28%) az atomháborút tartották az emberek. A globális felmelegedés második helyen szerepelt (16%), de a „futottak még” kategóriában szerepelt még a zombiuralom is. (Talán nem véletlenül: 2013-ban jelent meg a *Z világháború* c. film, s mint tudjuk, a média „valóságot” tud teremteni.)

Ám a világvégéről alkotott vélemény végső soron világnézeti kérdés. A kereszténység kinyilatkoztatása szerint Istentől kívül senki nem tudja, mikor és hogyan lesz világvége, de mindnyájunknak dolgoznia kell az elkerülésén: jó embernek lenni. Ez a vallás látszólagos paradoxona: bízni és várni a szubjektív (=egyéni halál) és objektív pozitív világvégét (Isten országában élni tovább), mégis dolgozni elkerülésén, elodázásán. A fiatalok és fenntarthatósággal nem foglalkozók körében nagyobb az optimizmus, mint a tudósok és civilek között.

A fenntarthatóság „körei”. Fenntarthatósági szempontból az ipari forradalomig helyén volt a gazdaság és társadalom viszonya. Ez a híres magyar közgazdász, Polányi Károly által megfogalmazott viszony, egyben a három rendszer történelmi és alárendeltségi rendje. A természet része (alrendszer) a társadalom, a társadalom alrendszere a gazdaság, nem pedig fordítva.

2. ábra: A három nagy rendszer egymásba ágyazottsága régen és ma, Polányi 2004 alapján



Ökónómia és fenntarthatóság – a világ eredeti rendje

Ökonomizmus és fenntarthatatlanság – ha ilyen a „rend”

Forrás: Tóth 2007, 70.o.

Ma gyakorlatilag a piaci, gazdasági szempontok elsődlegesek minden más megfontolással szemben. Ahogy Polányi Károly rámutat, a piacgazdaság nem lehetséges piaci társadalom nélkül: „A piaci séma, amely rá jellemző sajátos indítékkal, a csere vagy a kereskedelem indítékával kapcsolódik össze, képes egy sajátos intézmény, nevezetesen a piac létrehozására. Végső soron ezért van a társadalom egész szervezetére kiható következménye annak, hogy a gazdasági rendszert a piac irányítja: ez nem kevesebbet jelent, mint hogy a társadalom a piac függvényeként működik. Ahelyett, hogy a gazdaság lenne beágyazva a társadalmi viszonyokba, a társadalmi viszonyok vannak beágyazva a gazdasági rendszerbe.” (Polányi 2004:88) Ez odáig vezet, hogy mi is és társadalmunk egésze is, ahogy Herbert Marcuse mondja, egydimenzióssá válik.

Gazdaságossági mánia, amely a nyereségmaximalizálást olyan területekre is alkalmazhatónak tartja, ahol annak semmi keresnivalója. *Ernst Friedrich Schumacher* (1973) írta le a legtalálékosabban az *ökonomizmus* jelenségét, mára klasszikussá vált „A kicsi szép” c. művében: „Az elmarasztaló ítéletek mai tárházában kevés szónak van olyan lesújtó és döntő jelentése, mint a „gazdaságtalannak”. Ha egy tevékenységre rásütötték a gazdaságtalanság bélyegét, nemcsak hogy kérdésessé vált a létezéshez való joga, de egyszer s mindenkorra el is vettette azt. Amiről egyszer kiderült, hogy gátolja a gazdasági növekedést, az szégyenletes dolog, és ha valaki mégis ragaszkodik hozzá, azt vagy szabotőrnek, vagy örültnek tekintik. Mondd azt egy dolgról, hogy erkölcstelen vagy csúf, hogy lélekölő vagy lealacsonyítja az embert, hogy veszélyezteti a világbékét vagy az eljövendő nemzedékek jólétét – nos, addig, amíg nem bizonyítottad be, hogy „gazdaságtalan”, valójában nem kérdőjelezted meg a létezéshez, a növekedéshez és a gyarapodáshoz való jogát.”

II. A humánökonómia értelmezése és relevanciája

A fenti jelenség már az ókorban is ismert volt, Arisztotelész a gazdasági logika túlzott, kiaknázó, haszonmaximalizáló módját *krematisztikának* nevezte, mi Schumacher nyomán inkább az *ökonomizmust* használjuk. Ezzel áll szemben a *humánökonómia*, mely definíció szerint

a bőséges erőforrások feltárása, s a velük való felelős gazdálkodás, felvirágoztatásuk mellett. Célja az emberhez méltó anyagi szint elérése és az emberi fejlődés elősegítése minden most élő és megszületendő ember számára, más fajok szükségleteinek tiszteletben tartásával.

Jó növekedés – rossz növekedés. Az emberi szervezetben a növekedési hormonok gyermekkorban működnek, majd egyre csökken aktivitásuk. Jelentőségük vitán felül áll. Ám rájuk is igaz a “jóból is megárt a sok” (vagy sokáig) közmondás: gyermekkori túlműködésük ún. gigantizmust, felnőttkori burjánzásuk a láb, orr vagy álcúcs megnagyobbodását eredményezi. De mitől állnak le a jó hormonok az egészséges szervezetben, mielőtt hatásuk rosszá válik? S hogyan építhetnénk be hasonló kontrolmechanizmust az elmúlt 200-2000-20000 évben áldásosnak bizonyult, de az utóbbi évtizedekben erősen megkérdőjelezett gazdasági növekedésbe? Az alábbi részben a szabályzó hormonokat eszmékhez és az őket kidolgozó, terjesztő emberekhez hasonlítjuk. Bemutatunk hét alternatív közgazdászt, akiktől például az effajta hormontevékenység elindítását várhatjuk.

Mikro- és makrogazdasági áthallások. De mi köze ennek a gazdasághoz és fenntartható fejlődéshez? Az emberiség sokáig békében növekedett. A konkurens csoportok és népek ugyan sokszor háborúztak, ám belső növekedésüket mindig jónak tartották. Ha nőtt, erősödött egy család, azt mindenki Isten áldásának tartotta, a meddőséget vagy a gyermekek korai

elvesztését pedig egyfajta átoknak. A népek minél nagyobb belső szaporulatra, rabszolgákra és beáramlásra törekedtek, azaz minden eszközzel növelni akarták közösségük létszámát (és persze ezután integritását is). A helyi túlnépesedésről 1800 körül kezdtek írni az első tudósok (Malthus 1803, Lloyd 1833), a globális túlnépesedés fóbia pedig az 1960-70-es évek terméke (Ehrlich 1968, Lorenz 1988).

A toposzá vált mondás¹ szerint „ami jó a General Motorsnak, az jó Amerikának!”, azaz a cég egyéni növekedése az olcsó, jó minőségű termékeken keresztül kedvezően serkenti a versenyt, növeli a vásárlóerőt. John Maynard Keynes fejlesztette tökélyre a teóriát, s a legtöbben ennek tulajdonítják a New Deal sikerét, mellyel Rooseveltté úrrá lett az 1929-33-as gazdasági válságon. A mindig frappánsan fogalmazó Keynes maga így írt erről fő művében, az Általános elméletben: „Ha a kincstár ócska palackokat megtöltene bankjegyekkel, megfelelő mélységbe elásatná őket felhagyott szénbányákban, az üregeket színültig megtöltetné utcai szeméttel, s aztán a laissez-faire kipróbált elvei szerint a magánvállalkozásra bízna, hogy újból kiássa a bankjegyeket (amihez a jogot természetesen a bankjegylelőhelyek bérletére szóló ajánlatok útján kellene megszerezni): nem lenne munkanélküliség, és a visszahatások révén a társadalom reális jövedelme és tőkevagyonja is valószínűleg jelentősen nagyobb lenne, mint amekkora valójában. Igaz, okosabb lenne házakat építeni és ehhez hasonlókat művelni; de ha ezt politikai vagy gyakorlati nehézségek megakadályozzák, az említett megoldás is jobb lenne a semmilyennél.” (Keynes 1936:129.)

Felnőttkor – megtelt világ. Van azonban egy lényeges különbség az 1930-as és a 2020-as évek világgazdasága között: ma már nincs hova házakat építeni! Ez persze szó szerint nem igaz. Tendenciaszerűen azonban mindenképpen. Egy korábbi cikkünkben (Szigeti-Tóth 2016) a Global Footprint Network 1961-től számított öko-lábnyom adatainak kiszámoltuk a GDP-vel való korrelációját, majd a Maddison-féle történeti GDP és népesedési statisztikák alapján megbecsültük az öko-lábnyom nagyságát az elmúlt 12000 évre. Az alábbi táblázatból jól látszik, hogy az emberiség sokáig növekedési fázisban volt, majd 1970. körül elérte maximális fenntartható méretét, ám növekedése azóta sem állt le. Ami elemzésünk új eredménye, hogy ezt nem elsősorban a népességre vonatkoztatjuk, hanem a (túl)fogyasztásra.

1. táblázat: Fő globális fenntarthatósági indikátorok Kr.e. 10.000-tól 2014-ig

<i>Változó</i>	<i>Kor (év)</i>	<i>A mezőgazdaság születése (Kr.e. 10.000)</i>	<i>Az első civilizációk (Kr.e. 3000)</i>	<i>Európai hódítások (1500)</i>	<i>Tudományos-technikai forradalom (1820)</i>	<i>Utolsó fenntartható év (1970)</i>	<i>Másfél bolygós szint (2014)</i>
A l a p a d a t o k							
1. Világnépesség (millió)		4	14	438,43	1 041,71	3 691,16	7 152,27
2. Világ GDP (2011 milliárd US\$²)		3,33	11,65	442,72	1236,40	24 470,63	102 821,02
3. Fejenkénti GDP (2011-es US\$)		832	832	1010	1187	6649	14 376

¹ Charles Erwin Wilson, amerikai védelmi miniszter, korábbi munkaadójáról, a General Motorsról mondta, ám pont fordítva. A félreértelmezés ellen évtizedekig harcolt, majd belenyugodott (Justin Hyde: *GM's 'Engine Charlie' Wilson learned to live with a misquote.* Detroit Free Press, September 14, 2008).

² A korábbi historikus statisztikai elemzéseknél az ún. Geary-Khamis módszer volt elfogadott, a történelmi GDP adatokat pedig 1990-es Geary-Khamis dollárban adták meg. Ez a módszer a kritikák keresztjébe került az ICP 1980-as adatainak közzététele óta, főleg a helyettesítésből adódó torzítás miatt (Bolt 2018). 2018-ban a Maddison Project Database (MPD) módszert használták az 1990-es GK\$ helyett, azaz valós GDP adatokat vezettek be vásárlási erő paritáson (2011-es US\$-ban). Itt a táblázat utolsó oszlopához igazítottuk a korábban számított adatainkat, az 1990-es GK\$ és a 2011-es ppp US\$ átváltási arányának segítségével.

Változó	Kor (év)	A mezőgazdaság születése (Kr.e. 10.000)	Az első civilizációk (Kr.e. 3000)	Európai hódítások (1500)	Tudományos-technikai forradalom (1820)	Utolsó fenntartható év (1970)	Másfél bolygós szint (2014)
S z á m í t o t t a d a t o k							
4. Teljes ökológiai lábnyom (1000 gha)		4,8	16,9	546,5	1 339,9	10 052,4	20 601,9
5. Fejenkénti ÖL (globális hektár)		1,21	1,21	1,25	1,29	2,77	2,84
6. Teljes biokapacitás (1000 gha)		9 975,3	9 975,3	9 975,3	9 975,3	10 230,8	12 221,4
7. Fejenkénti biokapacitás (gha)		2 493,82	712,52	22,75	9,58	2,77	1,68
8. ÖL-BK egyenleg (1000 gha)		9 970,4	9 958,4	9 428,8	8 635,4	1 708,0	- 8 380,5
E l e m z é s							
9. Föld telítettsége ^a		0,05%	0,17%	5,48%	13,48%	99,78%	168,57%
10. Időszak hossza		~ 30 000 év	~ 7000 év	~ 4500 év	320 év	150 év	44 év
11. Népeségváltozás 100 év alatt		nincs adat	10 ⁻⁴ milliárd	0,01 milliárd	0,2 milliárd	1,8 milliárd	7,8 milliárd
12. Földtelítettség-változás 100 év alatt		nincs adat	0,17%	11,8%	248,6%	5 756,8%	15 633,1%
13. Telítettség / nép. vált. az időszakban ^b		nincs adat	1,17	1,25	1,32	3,26	1,99
14. Népeség / telítettség az évben ^c		7673	8267	8002	7755	3699	4242
15a. Eltartóképesség 1820-as GDP szinten		7,75 milliárd	7,75 milliárd	7,75 milliárd	7,75 milliárd	7,95 milliárd	9,50 milliárd
15b. Eltartóképesség 1950-es GDP szinten		5,35 milliárd	5,35 milliárd	5,35 milliárd	5,35 milliárd	5,49 milliárd	6,55 milliárd
15c. Eltartóképesség mostani GDP szinten		8,27 milliárd	8,27 milliárd	8,30 milliárd	7,75 milliárd	3,69 milliárd	4,53 milliárd

^a Azaz a teljes ökolábnyom (ÖL) osztva a teljes biokapacitással (BK), az adott évben. ^b A 12. és a 11. változó hányadosa. ^c Az 1. és a 9. változó hányadosa.

A növekedés ugyanis az emberi kultúra kezdeteitől napjainkig szinte végig a népesség növekedésével, bolygónk benépesülésével volt arányos, ám az utóbbi évtizedekben az anyagi növekedés messze megelőzte a lélekszám emelkedését. Bármennyire is a túlnépesedés látszott az 1960-70-es években a fő gondnak, ma a gazdagok túlfogyasztását emelhetjük ki első faktorként. Ám a túlnövekedés tényeinek vagy okainak további taglalása, azaz a múlt és jelen elemzése helyett most fordítsuk figyelmünket a jövőre!

Paradigmaváltók? A növekedés utáni közgazdaságtant sokan szorgalmazzák, kevesebben próbálják kidolgozni. Az alábbi bekezdésben hét olyan kortárs gondolkodót és szerzőt soroltunk fel, akik aktív kidolgozói lehetnek az alternatív közgazdaságtannak.

Tomas Sedlacek már művének címével is üzen: visszahozza a morális dimenziót a közgazdaságtanba, tagadja az egyoldalú, értékmentes matematikai megközelítést. *Mathis Wackernagel* a legsikeresebb fenntarthatósági indikátor, az ökológiai lábnyom két feltalálójának egyike, egyben fő terjesztője, a Global Footprint Network vezérigazgatójaként. *Christian Felber* a Gazdaság a Közjóért mozgalom alapítója és vezetője, ami a növekedés utáni közgazdaságtant ülteti át vállalati és banki gyakorlatba. *Kate Raworth* a fizetőképes keresletről átirányítja a közgazdászok figyelmét egy olyan modellre, mely biztosítja mindenki hozzáférését alapvető szükségleteinek kielégítéséhez, úgymint megfelelő étel, oktatás, természeti erőforrások a jövő generációinak. *Tim Jackson* bebizonyítja, hogy a prosperitás

(boldogulás) – a szó legteljesebb értelmében – átalakítja az anyagi szükségleteket, azaz a jóllét magasabb rendű a jólétnél. *Donnie Maclurcan* kimutatja, hogy a valódi misszióval rendelkező vállalatok természetes módon támogatják a pénzügyi vérkeringést, a társadalmi jóllétet és a környezet megújulását. A világ leghasznosabb vállalatai valójában non-profit intézmények. *Max Roser* vizuálisan ábrázolja az erőszak visszaszorulásának, az életfeltételeknek és az egyenlőtlenségnek a hosszú távú trendjeit, ezzel is bizonyítva, hogy az emberi fejlődés nem az egyre agresszívabb verseny, hanem az együttműködés felé halad. Ők heten csak példák azokra a fiatal, innovatív szerzőkre, akik a közgazdaságtanban vagy határterületein dolgoznak az új gazdasági paradigmán.

Fenntarthatóság a vállalati gyakorlatban. A vállalati fenntarthatósági mozgalmak új és új néven, egyre átfogóbb reformot sürgetnek a vállalati gyakorlatban, s az ennek alapját képező közgazdasági paradigmában. Néhány név az utóbbi két-három évtized „mozgalmi” közül: 1. Recycling; 2. Hulladékminimalizálás (WM); 3. Tisztább termelés (CP); 4. Nulla kibocsátás (ZE); 5. Nemnövekedés (Zero Growth vagy Degrowth); 6. Zöld gazdaság, zöld ipar; 7. Hármass optimalizálás (Triple-bottom-line, alias 3P (people-planet-profit)); 8. Fenntartható fogyasztás (SC); 9. Vállalatok Társadalmi Felelőssége (CSR); 10. Kék gazdaság (BE); 11. Közös értékteremtés (CSV); 12. Ipari ökológia (IE); 13. Közösségi vagy „megosztó” gazdaság (Sharing economy); 14. Körkörös gazdaság (CE).

A legújabb trend. A legújabb trend, a *Postgrowth economy*, ennek szellemében javasoljuk a magyar fenntarthatósági törvény innovatív megfogalmazását. A korrekt magyarra fordítás kissé nehézkes, a fogalom leginkább így írható le: NÖVEKEDÉSKOR UTÁNI GAZDASÁG. Nem arról van szó ugyanis, hogy a növekedést eddig jónak tartottuk, mostantól pedig rossznak (ld. 170%-os ökolábnyom). Azonban már általában sem igaz a tétel, hogy minden gazdasági növekedést jónak tarthatunk. Meg kell különböztetnünk a „jó és rossz növekedést”, s meg kell találnunk azt a körülbelüli elméleti határt (pl. GDP-ben, profitban, vállalatméretben vagy egyéni jövedelemben), amíg az egyéni gazdasági szereplő vagy akár hatalmas nemzetgazdaság növekedése egészséges a rendszer és a szereplő szempontjából, s ahonnan már káros. Valószínűleg ez a 21. század legnagyobb kihívása az emberiség előtt, melynek megoldása rengeteg problémát csökkentene vagy eltüntetne, úgymint fokozódó világméretű egyenlőtlenség, ökológiai válság, túlzott migráció, stb.

A kérdésen legalább két tucat innovatív, világhírű szakember és tudós dolgozik. Herman Daly (1991, 1996) „stacioner gazdaságról” beszélt, de természetesen ahány ember és szervezet, annyi megközelítés. A KÖVET Egyesületnél a „nagy választ” mi humánökonómiának hívjuk, a friss „Közgazdasági Nobel-díjasok” a szegénység közgazdaságtanának, de hazai füleknél ismerősen csenghet az *unortodox, heterodox, alternatív közgazdaságtan*. Sokan ismerik a *buddhista, keresztény, vagy iszlám gazdasági gondolatot*, stb. A különböző kifejezéseket – vicces formában utalva a *Galaxis Útikalauz Stopposoknak* „nagy megoldására”, a 42-re, – egy szófelhő formájában foglalhatjuk össze.

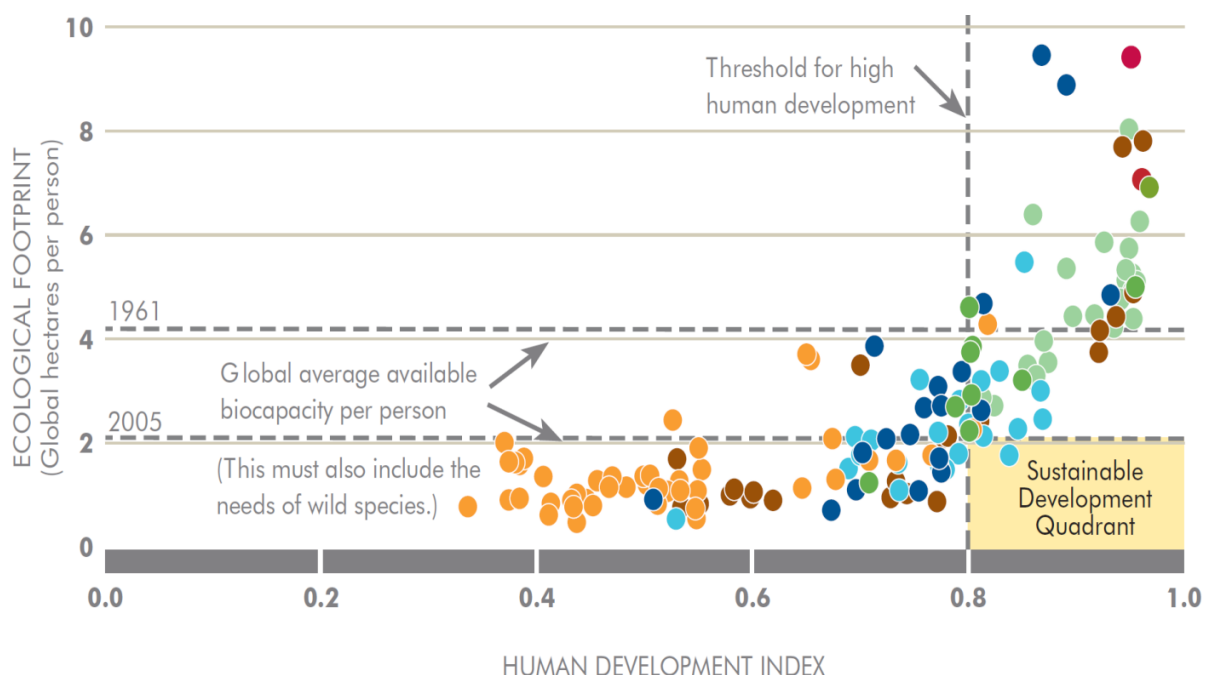
2. s ezek célértékeire,
3. amit szakmai (érintett minisztériumok és civil szakmai szervezetek) *egyeztetés* előznie meg. Egyben javasoljuk a *Fenntartható Fejlődés Minisztériumának* létrehozását.
4. A legfőbb aggregált mutatókból álló ún. „fenntarthatósági műszerfalat” a kormány évente egyszer vagy kétszer ellenőrizné, egy előzetesen leadott *jelentés* és
5. *személyes beszámoló* után.

Az eljárás talán szokatlannak tűnik, de ez garantálná, hogy a fenntarthatósági stratégia és kontrolling ne vesszen el a számtalan más cél, mutató és statisztika sűrűjében.

Itt nem javasolunk konkrét mutatókat, mivel e tanulmánnyal egyidőben készül és kerül leadásra a „*Stratégiai előkészítő tanulmány hazai állami fenntartható fejlesztési intézkedésekhez*” c. dokumentum. Ez részletesen tárgyalja a meglévő – amúgy nemzetközileg is élenjárónak számító és több mint egy évtizedes múltra visszatekintő – hazai fenntarthatósági statisztikai mutatószám rendszert.

Ugyanis 2007-ben jött létre Magyarországon a *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács* (NFFT). Ez kidolgozta az új magyar Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát, amelyet az Országgyűlés 2013-ban fogadott el. Ennek célja, hogy az egész nemzetet összefogó, hosszú távú irányt adjon az egyéni és közösségi cselekvések számára. Összehasonlítva az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival (SDG-k), vagy az Európai Unió stratégiájával, a magyar keretstratégia jóval szűkebben értelmezi a fenntarthatóság fogalmát. Értelmezésében a fenntartható fejlődési politika elsősorban egy hosszú távú erőforrás-gazdálkodási tevékenység. A keretstratégia négy erőforrást különböztet meg: *emberi, társadalmi, természeti* és *gazdasági* erőforrásokat. Az Elkington (1997) által leírt és általánosan sztenderdnek számító hármass optimalizálás (TBL) egyik oszlopa itt kettéoszlik: emberi és társadalmi aloszlopokra. A stratégia megvalósulásának követését, a folyamatok monitorozását támogatja a kétévente megjelenő előrehaladási jelentés és a benne közölt indikátorok rendszere (KSH 2019).

4. ábra: Példa az egységes műszerfalra – pozíciónk a nemzetközi ökológiai lábnyom és HDI térképen



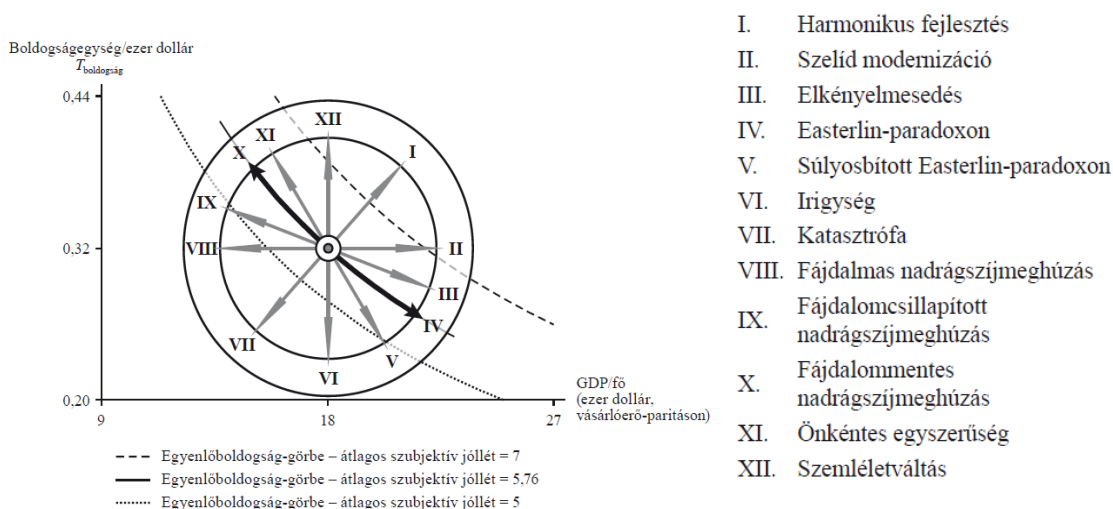
Forrás: *Global Footprint Network*

Nem gondoljuk azonban, hogy egy ilyen magas szintű egyeztető fórumnak több tucat indikátorral kellene részletesen foglalkoznia, azért az alábbiakban javaslatot teszünk egyetlen vagy néhány infografikát tartalmazó valódi „műszerfalra”. Ahogy a gépkocsinál a vezetőnek a sebességmérőt, az üzemanyagszint-jelzőt és az esetleges hibaüzeneteket és/vagy a GPS-t elég figyelni, úgy a szakértőknek létre kell tudni hozni egy olyan magasan aggregált mutató rendszert, ami a GDP és más legfőbb makro-mutatók mellett tájékoztatja az ország vezetését a fenntarthatóság stratégiai céljainak teljesüléséről. Erre jó példa a fenti ábra, ahol egyfelől Magyarország helyzetét érdemes megvizsgálnunk a nemzetközi összehasonlításban, de ami még fontosabb: be kell kerülnünk a fenntartható és élhető országok négyszögébe!

A nemzetgazdaságok általában egyedül a gazdasági növekedés elősegítésében látják országstratégiájukat, amitől automatikusan várják a lakosság boldogságérzetének növekedését, a környezeti problémák megoldását, stb. Ez azt eredményezi, hogy nincs közös nyelvük a gazdagságot továbbra is növelni kívánó szakembereknek (az ún. főáramnak) és a korlátozásokat javasoló alternatív irányzatok képviselőinek. A harcban sok szellemi energia vész el, a főáram úgy gondolja, meg kell védenie pozícióit a káros korlátozó gondolatoktól, míg az alternatívok meggyőződése, hogy nekik kell főárammá válniuk a Föld megmentése érdekében. A tünetek közben súlyosbodnak.

Kocsis Tamás (2010) egy árnyaltabb elemzési keretet javasol, amelyben racionálisak mind a két fél stratégiái, de legfőképp közös platformot alkot a párbeszédnek. Az IPAT egyenlet (Ehrlich-Holdren 1971) kétféle változata alapján ugyanis két térképet rajzol fel, egy veszélyjelzőt egyenlőokolábnyom-görbékkel (tengelyén az öko-hatékonyság illetve a gazdagság) és egy irányjelzőt egyenlőboldogság-görbékkel (tengelyén a „boldogsághatékonyság” illetve a gazdagság). Az elemzést az teszi teljessé, hogy a Föld országainak helyzete konkrétan meghatározható a két grafikonon. Hatalmas eredmény ugyanis, hogy a GDP és népesség adatok mellett immár rendelkezésünkre áll az egyes országok ökolábnyoma a *Global Footprint Network* fáradtságos munkájának köszönhetően, valamint az országok polgárainak szubjektív jólét értékei, a *New Economics Foundation* Happy Planet Index adatbázisában.

5. ábra: Elmozdulási stratégiák az irányjelző térképen, középpontban Magyarország



Forrás: Kocsis Tamás 2010: 544.

A szerző mindezek alapján felrajzolja a fenti ábrát, jelezve rajta a lehetséges 12 stratégiát az irányjelző térképen, és egy másik hasonlót, 12 elképzelhető stratégiával a veszélyjelző térképen. Egy tabu megdőlni látszik: a fejlettnek nevezett országokban a környezeti fenntarthatóság gyakran az egy főre jutó GDP csökkentését is megkövetelné (A↓). Ha felismerjük a GDP-ről, hogy nem jóléti mutató, akkor egy általános, a GDP csökkenését feltételező javaslat sem számíthat eretnekségnek. Így például az ökohatékony fogyasztás kombinálható a fájdalommentes nadrágszíjmeghúzás stratégiájával, azaz korántsem szükségszerű, hogy egy zsugorodó gazdaság növekvő boldogtalansággal járjon együtt. A következtetés világos: a több nem feltétlenül jobb, létezik egészséges növekedés, de van káros burjánzás is. Ugyanakkor az állítás ellenkezője sem mindig igaz. Az anyagi növekedés boldogságnövelő hatása és az országok mozgásteret a szűkülő ökológiai mezőben és magas boldogság mellett egyre ügyesebb navigációt, finomhangolást kíván. Hajózni tehát muszáj. De merre? Nagyon fontos észrevennünk, hogy nem szabad megingatnunk az emberek hitét a gazdasági növekedésben, mint egyetlen és fő célban, csak akkor, ha ennél jobb, a kor problémáinak megfelelőbb célt tűzünk ki helyette. A hajós hasonlattal élve: ha elértünk egy új kontinenst, a célunk már nem még távolabbi földek felfedezése, hanem egy békés, boldog társadalom megszervezése a megtalált földön. Ez nem kérdőjelezi meg eddigi erőfeszítéseink hasznosságát, mindössze felismeri, hogy a helyzet megváltozott: nem kell tovább dolgoznunk egy megoldott problémán (még ha nincsenek is tökéletes megoldások, azaz a gazdag országokban sem tűnt el a szegénység.) Az 5. ábrán meg kell határoznunk Magyarország stratégiáját a fenntarthatóság, boldogság, gazdagság tekintetében!

IV. Egy nem-szabályozási opció: az állam, mint „öko-emelentyű”

Az előző fejezetben az ún. *felülről-lefelé (top-down) tervezésre* tettünk javaslatot. Összefoglalva azt javasoljuk, hogy a kormány a legfelsőbb szinten tűzze ki az ország fenntarthatósági céljait, fogadja el indikátorait és évente „személyesen” ellenőrizze azok állapotát. Norvégiában és a többi skandináv országban széles körűen alkalmazzák a módszert *backcasting* néven. A nehezen fordítható szójáték (*forecasting* = előrejelzés) azt takarja, hogy kitűzik az ideális hosszútávú célállapotot, majd ebből bontják vissza a rövidtávú feladatokat (Holmberg-Robèrt 2000).

Ez a megközelítés nem egyedülálló, a világ 10-12 leginnovatívabb országa már magáévá tette az ökológiai lábnyomot, mint a GDP-vel egyenértékű makroökonómiai mérőszámot. A GFN (Global Footprint Network) „ten-in-ten” című, 2005-ben elindított kampánya ezt célozza. Nevezetesen, hogy a (nemzeti szintű) ökológiai lábnyomot tegyék egyenértékűvé a GDP-vel, és 2015-re tíz országban ezt a mutatót azonos módon kezeljék (számítsák, tartsák nyilván, publikálják) mint a gazdasági mutatót. Az úttörők között szerepel Svájc, Ausztrália, Brazília, Dél-Afrika, Franciaország, Kanada, Kína, Németország, Olaszország, Oroszország, az Egyesült Arab Emírátsok, Mozambik. Az EU és több tagállama szintén magas szinten kezeli az ökolábnyomot. Az eredményekről külön könyvben számol be Collins és Flynn (2015).

Nem elegendő ugyanakkor kitűzni és ellenőrizni a célokat. Sajnos a fenntarthatóság tekintetében nem feltétlenül működnek a szabad piaci mechanizmusok, mivel az egyéni gazdasági szereplők hozzájárulása a teljes fenntarthatatlansághoz túl kicsi, valamint a határok átlépése nem érzékelhető. Ha egy halastó 1000 tonna hálnak ad otthont, s ezek évente 100 tonna újulatot (szaporulatot) „termelnek”, akkor azt mondhatjuk, hogy a természeti (és ezzel gazdasági) tőkénk 10%-os hozamot hoz. Ésszerű gazdálkodás esetén 100 tonnát termelünk ki évente, ennél kevesebb esetén túlszaporodik az állomány és meghaladja a tó ökológiai fenntartó képességét. A gyakoribb eset azonban a túlhalászás, ami a tőkét károsítja, beindítva

egy körkörös spirált (kevesebb tőke → kisebb szaporulat → még kisebb tőke → még kisebb szaporulat). A gazdasági könyvvitel fillérig pontos kimutatásaitól eltérően azonban a természeti tőkénél sajnos tipikusan nem érzékeljük, mekkora pontosan az állomány és a hozam. Az ingadozás is nagy évről-évre a természeti rendszerekben. A 99. tonna hal kifogása éppen olyan, mint a 100-é és a 101-é. Egy hasonlittal élve: a gazdasági deficit a kéztöréshez hasonlít, az ökológiai inkább a magas vérnyomáshoz. Az első éles fájdalommal jár. Ha elesünk, szinte azonnal érezzük és tudjuk, csak megütöttük magunkat, vagy ficamról, törésről van szó. A súlyos eset (nyílt törés) pontosan megkülönböztethető az enyhébb balesettől. A vérnyomás esetében nincs fájdalomérzet; mégis, hosszú távon ez nem jelenti a betegség kevésbé veszélyes voltát.

A fenti párhuzam alapján a halastónál vagy elosztjuk a kifogandó kvótákat (ha minden szám és szereplő ismert, s a tulajdonjog egy kézben van), vagy az egyéni szereplőket ösztönözzük a visszafogott viselkedésre. A történelem folyamán sok ezer évig működött a közlegelők esetében a helyi közösség által ellenőrzött egyéni önmérséklet anélkül, hogy pontosan ismerték volna a legelő vagy vadállomány nagyságát és megújulási képességét. Mindezek alapján javasoljuk az államnak az *alulról-felfelé (bottom-up) ható akciók* generálását a fenntarthatósági határok betartása érdekében.

Az alábbiakban néhány példát hozunk projektekre az elsődlegesen érintett gazdasági aktoroknál. Ezek 1) a vállalatok, 2) a lakosság és 3) a települési önkormányzatok. Beszélhetnénk még más célcsoportokról is, pl. kutatók, iskolák, óvodák stb., de ezek fenntarthatóságra nevelésben játszott szerepéről már számtalan tanulmány szól. Nem gondoljuk akkor olyan egyszerűnek a megoldást, hogy a legkisebb kortól környezettudatosságra neveljük a gyerekeket, akik felnőttként automatikusan fenntarthatóan fognak viselkedni. Bizonyos struktúrák között csak vagy könnyen környezetbarát, vagy fenntarthatatlan módon lehet viselkedni. Véleményünk szerint tehát nem elsősorban az óvodások környezettudatosságra nevelésével van a baj, inkább az őket későbbi életükben meghatározó struktúrák fenntarthatatlanságáról beszélhetünk. (Próbáljon pl. valaki környezetbarát lenni egy gyorsétkezdében, helyi virágot beszerezni egy normál virágboltban, üdítőt fogyasztani visszaváltható palackból, vagy tömegközlekedéssel eljutni egyik vidéki városból a másikba, Budapest érintése nélkül. Mindez lehetséges, de gyakran igen nagy áldozatot, egyfajta szuper-tudatosságot és hősiességet igényel, ami nem várható el a teljes lakosságtól.)

Az államnak olyan akciókat kell tehát indítani, melyek egyes részterületeken a fenntartható termelési, szolgáltatási és fogyasztási formákat teszik egyszerűvé és kézenfekvővé.

1. példa: betétdíjas (gyors)éttermi csomagolás

Az éttermi szolgáltatások területén hatalmas mennyiségű eldobható csomagolás keletkezik naponta. Tudjuk ráadásul, hogy még az elméletileg „recycling” csomagolások is étellel szennyezettek, csak mosás után lehetne újrahasznosítani őket. Ám még ha valaki meg is teszi ezt a hősi cselekedetet (vékony műanyagot kézzel elmosni, mivel a mosogatógép jó eséllyel eltöri vagy megolvasztja), nem lehet biztos benne, hogy valóban környezeti haszonnal járó cselekedetet hajt végre. Magyarországon ugyanis – tudomásunk szerint – csak néhány alkalommal alkalmazták a szakirodalomból jól ismert termék életciklus-elemzést (LCA = Life Cycle Assessment), ergo senki nem számolta ki pontosan, elmosás esetén a keletkező szennyvíz, szállítás és anyagában történő újrahasznosítás nem terheli-e jobban a környezetet, mint egy új göngyöleg legyártása és ártalmatlanítása.

Mégis gyanítható, hogy vizsgálatunk pozitív eredményt hoz, hiszen a legsilányabb, kétszer is alig használható csomagolásból rengeteg keletkezik naponta egyfelől a gyorséttermekben (tipikus kis gyros büfé, pizzaszállító stb), másfelől a normál éttermekben, ahol a maradék ételt hazaviszik az emberek, vagy eleve elvitelre kérik (pl. munkahelyükre). Luxemburgban egy éve vezettek be hasonló rendszert újrahasználható (elmosható) edénnyel, rendkívüli sikerrel. A projekt javasolt lépései:

- i) meg kell állapítani a *probléma nagyságát* (mennyi eldobható csomagolás keletkezik naponta és évente, milyen ciklikussággal és mik a forró pontok),
- ii) mérnökök és az érintett „iparág” segítségével *opciókat kidolgozni*,
- iii) *életcikluselemzés* segítségével kiszámolni ezek környezeti mérlegét,
- iv) fel kell mérni az alternatívák anyagi vonzatait és *megvalósíthatóságát*,
- v) meg kell állapodni az érintettekkel az *önkéntes végrehajtásról*, határidőket tűzni ki, ellenőrizni stb.

Ha nem teljesülnek az önkéntesen vállalt célok, az állam drasztikus termékdíj emeléssel, jövedéki terméké nyilvánítással, ÁFA vagy társasági adó emeléssel vagy más büntető intézkedéssel kényszerítheti ki a szennyező termékek vagy nem kooperáló vállalkozások zöldítését. Ám az ilyen intézkedést csak harmadsorban javasoljuk, ha a fentiekben leírt környezetbarát alternatíva egyáltalán létezik, reálisan megvalósítható, s kimerültek az önkéntesség és jóindulat tartalékai.

6. ábra: A luxemburgi EcoBox rendszer - <https://ecobox.lu>



Az egész projekt megkezdése előtt elengedhetetlen tehát alapos kutatás és iparági egyeztetés. Nulladik lépésként javasoljuk egy külföldi legjobb gyakorlat alapos megismerését. Ilyen például Luxemburg Ecobox rendszere, mely két méretben ad igen jó minőségű, egységes műanyag edényt az érintetteknek. Ezeket a felhasználó kb. 5-10 eurós betétdíjért bármelyik étteremből elvihet, amikor éppen szüksége van rá. A visszavitt edényt újratöltik vagy cserélik, ha a legkisebb mértékben sérül, karcosodik, az állam pótolja. A rendszer egy éves működése alatt hatalmas sikert aratott, az első nagytételű edénygyártást meg kellett duplázni.

2. példa: közparki és lakossági komposztálás

Magyarország szerencsére zöldövezetekkel bőven ellátott állam, városi köztereinket rengeteg park díszíti. Ősszel, a fák lombhullásakor ezért rengeteg zöldhulladék keletkezik. Ez egyfelől ökológiailag veszteség, hiszen a benne lévő megkötött szén visszakerül a légkörbe, másfelől ha nem égetéssel, hanem lassú módon, pl. komposztálással megy végbe a bomlási folyamat, rendkívül értékes talaj keletkezik. Ám ha ez a jó gyakorlat érvényesül is, a lomb összeszedését sokszor, elszállítását pedig mindig géppel végzik.

Javaslatunk szerint a nagyobb parkokban helyi óriás-komposztálókat lehetne építeni, megtakarítva a teherautós elszállítás anyagi és környezeti költségeit. A lomb összegyűjtését a kerületi vagy települési önkormányzatok, civil szervezetek önkéntes, közösségépítő programként hirdethetnék meg.

Hasonlóképpen folytatni kellene a házi komposztálók elterjesztésének támogatását, a lakosság tudatformálását, esetleg helyi gyártású (pl. deszka) komposztládákkal való ingyenes ellátását. Ahol ez nem megoldható, ott újrahasználatos zsákokat (big bag) kellene a lakosság rendelkezésére bocsátani, betétdíjas rendszerben. A lebomló műanyag zsákok ugyanis diszfunkcionálisak, hiszen minél vékonyabb anyagból kell készülniük, amit viszont már a levelek szárai, vagy a vékonyabb faágak is tönkretesznek. Másfelől egyre komolyabb problémát jelentenek a műanyag mikrorészecskék, az ún. lebomló műanyagok ugyanis nem esnek szét anyagukban, csak aprózódnak. Így az az abszurd helyzet állhat elő, hogy 50 év múlva most zöldnek tartott viselkedésünk miatt kell szembesülnünk egy újfajta talajszennyezéssel, mely a világ óceánjaiban máris a legfőbb és alig visszafordítható problémának látszik.

7. ábra: Helyi komposztálás a közparkokban és újrahasználatos, betétdíjas zöldhulladék-zsákok



A projektet természetesen ugyanolyan alaposan elő kell készíteni, mint az 1. példánál, azaz i) felmérni a probléma nagyságát, ii) az érintettek bevonásával megoldási lehetőségeket kidolgozni és ezeket tesztelni, iii) életciklus elemzéssel kiszámolni ezek környezeti mérlegét, iv) a befutó alternatívák anyagi vonzatait és megvalósíthatósági alternatíváit felmérni, v) megállapodni egyes önkormányzatokkal az önkéntes végrehajtásról, határidőket tűzni ki, ellenőrizni stb.

3. példa: utazási közösségek

A verseny, versenyképesség, mint önmagukban való jók meghatározzák mindennapi gondolkodásunkat és cselekvéseinket. A verseny túlhangsúlyozása a társadalmak kialakulásában és fejlődésében az ún. *szociáldarvinizmus*. Pedig Charles Darwin a fajok eredetéről szóló munkája során maga is meglepetten állt a tény előtt, hogy a hangyáktól a emberig sok élőlény egyedei szervezett csoportokat alkotnak, melyekben az egyedek egyfajta „közjó” érdekében tevékenykednek. Úgy tűnt, ez ellentmondásban van azzal, hogy az egyedekre vonatkozó fitness meghatározó és kulcsfontosságú a túlélés szempontjából. Megtelt világunkban valószínűleg más, szelídebb gazdasági berendezkedés jönne létre, ha az együttműködés jelentőségét és értékét hangsúlyoznánk a verseny helyett.

A közlekedést nézve azt látjuk, hogy nagyfokú kooperációra és a szabályok önkéntes betartására van szükség a zökkenőmentes működéshez. Első ránézésre a közlekedési formák egymás versenytársai, úgymint egyéni vs. közösségi közlekedés, vagy az utóbbin belül vasút vagy autóbusz, a fővárost nézve vasút, HÉV, helyi vagy távolsági autóbusz, villamos, metró stb. Nem új felismerés, hogy a végső cél a minél gyorsabb, kényelmesebb eljutás célunkhoz, aholis a közlekedési módok összehangolására, nem pedig versenyére van szükség. Talán ennek a felismerésnek is köszönhető a tarifaközösség és az egyesített bérlet létrejötte, vagy a BKK megalakulása, mely egységes egésként kezeli Budapest közlekedését.

A kooperáció mintáit jól lehetne támogatni magyar egyéni és tömegközlekedés fejlesztése érdekében. Olyan utazási közösségek megvalósíthatóságát kell támogatni, melyek szabadon és közösen tudnák használni a távolsági közlekedés egyéni módjait (gépkocsi) és közösségi formáit (vasút, távolsági autóbusz).

Vajon vizionálhatunk egy olyan kártyát, bérletet, mellyel tulajdonosa korlátlanul utazhat vasúton, autóbuszon, használhatja az autópálya hálózatot? Vajon lehetséges-e a mikrohitel körök egymásért felelősséget vállaló tagjaihoz hasonlóan olyan 10-12 fős utazási közösségek létrehozása, melyek közösen használhatják e bérleteket, egyfelől csökkentve a környezeti terhelést és költségeiket, másfelől gazdasági jellegű, de informális közösséget alkotva? Vagy az ilyen tervek megbuknak az egyének és vállalatok partikuláris érdekein?

8. ábra: Utazási közösségek elterjedésének ösztönzése egységes bérletrendszerrel és közösségi média-támogatással



Az 1. és 2. példánál vázolt öt (i-v.) lépésen keresztül javasoljuk az államnak önkéntes utazási közösségek létrehozását az egyéni és tömegközlekedés meghatározó szereplőinek bevonásával (MÁV és GYSEV, Volán társaságok, BKK-BKV és más városok tömegközlekedési vállalatai, autópálya üzemeltetők, közösségi autó, kerékpár, elektromos roller rendszerek fenntartói, üzemanyag forgalmazók). Külön figyelmet kell fordítani a működő telekocsi szolgálatokra.

4. Példa: virágpiac

Egyes termékek vásárlásának nagy része szakboltokon, szakáruházakon keresztül történik. Így például a virágkereskedelem nagy része elérhető a virágboltokon, kertészeti árudákon, kis és nagybani piacokon keresztül. A probléma első látásra nem látszik komolynak, összehasonlítva például a nehézipar környezetszennyezésével. Ám míg az utóbbi – pont a szembetűnő volta és nemzetközileg is ismert balesetek – miatt 2-3 évtizede folyamatos műszaki fejlesztés, az ún. tisztább termelés (CP) bejártott gyakorló terepe, addig a nemzetközi virágkereskedelemmel kapcsolatos környezeti károk alig jutnak el a magyar lakosság tudatához. Pedig, mint az alábbi ábra néhány képpel és adattal szemlélteti, a rövid eltarthatóság miatt főleg légi úton zajló távolsági kereskedelem igen komoly „környezeti hátizsákkal” bír.

A virág és dísznövény kereskedelemmel kapcsolatos másik probléma a műanyag hulladékoké. Az egyszer használatos, vékony műanyag edényzet helyett az első példához (többutas éttermi edények) hasonlóan itt is javasolható a tartósabb, műanyag vagy cserép, betétdíjas rendszer kialakítása.

Mindkét esetben a már többször leírt eljárásrendet javasoljuk (a vázolt i-v. lépések variációja), azaz alapos kutatást, megvalósíthatósági tanulmányt és szektorális + civil egyeztetést a projekt elindítása előtt, command-and-control típusú, magas költségű intézkedéseket az önkéntes megállapodás be nem tartása, vagy a reálisan kitűzött céloktól való komoly és felróható elmaradás esetén.

9. ábra: virágkereskedelem



Felül: az aalsmeeri virágtőzsde (Hollandia) területe akkora, mint Monaco. A Schiphol repülőtér közelében található objektumba érkeznek egzotikus növények Kenyából, Etiópiából, Ecuadorból, Tanzániából, ám a bejövő virágnak csak 20%-a import. A kimenő (nagy részt) holland virág viszont gyakran légi úton jut el rendeltetési helyére. *Alul:* a Lufthansa Cargo egy gépe látható, melybe virágot rakodnak. Ebben az évben csak Valentin nap alkalmából, csak ez a társaság 900 tonna virágot szállít légi úton Frankfurt és Bogota, Kyoto, Nairobi között. Ez 10 millió szál rózsának felel meg.

5. Stratégiai szerződések a kormány és a szektorok között

A fenti négy pontban leírt kezdeményezés nyilván nem tudományos megközelítés, a nehéziparnál összehasonlíthatatlanul nagyobb szennyezés, mint a vágott virágnál, az atomerőműveknél összehasonlíthatatlanul nagyobbak a kockázatok, mint a gyorséttermekben. Mégis, a javasolt intézkedések látványos, konkrétak, s főleg segítik a kisebb gazdasági szereplők valódi, tevékeny bevonását.

A sorozat könnyen folytatható életcikluselemzéssel és megvalósíthatóság tanulmányal az egységesebb és visszaváltható boros és pezsgős üvegekről, kétutas ásványvizes és üdítő italos palackokról, stb. Az illetékes szakminisztérium egyfajta ötletbörzét is szervezhetne a lakosságnak és vállalatoknak. Ezt az állami csúciszervet amúgy sem elsősorban törvények

végrehajtójaként vizionáljuk, hanem közvetítőként a többi állami politika és államigazgatási szerv között, de főleg a lakosság, ipar és más gazdasági szereplők irányában.

A kormány a fenti leírt i-v). lépések megtétele során stratégiai együttműködést kötne az adott projekt szereplőinek egy vagy néhány legrepresentatívabb szereplőjével. Innentől ez kötelező érvénnyel működne, s ha felróható okból nem éri el a kölcsönösen elismert célállapotot a meghatározott határidőre, akkor szigorúbb, büntető jellegű gazdasági intézkedés lépne életbe. Az ilyen konszenzusos döntéshozatalnak és önkéntes megállapodásoknak több mint két évtizedes hagyománya van a környezetvédelem területén, pl. Hollandiában. Ezt kiválóan leírja a *Silent Revolution* c. tájékoztató könyv (VROM 1998), melyet a holland kormány széles körben terjeszt.

V. Irodalom

1. Collins, Andrea, Andrew Flynn (2015): *The Ecological Footprint – New Developments in Policy and Practice*. Edward Edgar Publishing, Cheltenham – Northampton.
2. Ehrlich, P. R., Holdren, A. H. (1971): *Impact of Population Growth*, Science, Vol. 171. No. 3977. 1212–1217. o.
3. Ehrlich, Paul R., Anna H. Ehrlich (1995): *A fajok kihalása: A pusztulás okai és következményei*. Göncöl, Budapest
4. Elkington, John (1997): *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*, Capstone, Oxford.
5. Faragó Tibor (2015): *A fenntartható fejlődés új ENSZ programja*. Magyar ENSZ Társaság, www.menszt.hu › data › file › SDGsFaragóTibor leolvasás: 2019-11-25
6. Goodell, Jeff (2007): *The Prophet of Climate Change: James Lovelock*. Rolling Stone Magazine, November 1, 2007.
7. Herman E. Daly (1991): *Steady-State Economics*, Island Press, Washington, D.C.
8. Herman E. Daly (1996): *Beyond Growth: he Economics of Sustainable Development*, Beacon Press.
9. Holmberg, John, Karl-Henrik Robèrt.(2000): *Backcasting - A framework for for strategic planning*. December 2000, The International Journal of Sustainable Development and World Ecology 7(4):291-308
10. Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan Cambridge University Press, for Royal Economic Society.
11. Kocsis Tamás (2010): „Hajózni muszáj!” *A GDP, az ökológiai lábnyom és a szubjektív jóllét stratégiai összefüggései*, Közgazdasági Szemle, 57. évf. 6. sz. 536–554. o.
12. KSH (2019): *A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon*, 2019. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
13. Lorenz, Konrad (1988): *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*. IKVA, Budapest.
14. Malthus, Thomas Robert (1803): *An Essay on the Principle of Population, or, A View of its Past and Present Effects on Human Happiness, with an Inquiry into our Prospects Respecting the Future Removal or Mitigation of the Evils which it Occasions*, Second Edition, Johnson, London (Cambridge University Press, 1989).
15. Polányi, Károly (2004): *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Budapest, Napvilág Kiadó.
16. Rockström, Johan (et al) (2009): *A safe operating space for humanity*. Nature 461, 472–475.

17. Schumacher, Ernst Friedrich (1973): *Small is Beautiful – A Study of Economics as if People mattered*, Blond & Briggs.
18. Sedláček, Tomáš (2012): *A jó és a rossz közgazdaságtana: A Gilgames-eposztól a Wall Streetig*. HVG könyvek.
19. Spratt, David, Ian Dunlop (2019): *Existential climate-related security risk: A scenario approach*. Breakthrough - National Centre for Climate Restoration, Melbourne.
20. Tim Jackson (2009): *Prosperity without Growth: economics for a finite planet*. Earthscan, London, New York.
21. Tóth Gergely (2007): *A Valóban Felelős Vállalat*. KÖVET, Budapest.
22. Tóth Gergely, Cecília Szigeti (2016): *The historical ecological footprint: From over-population to over-consumption*. Ecological Indicators 60: 283-291.
23. VROM (1998): *Silent Revolution – Dutch Industry and the Dutch Government are Working Together for a Better Environment*. Ministry for Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM), Zoetermeer.
24. Wackernagel, Mathis, William Rees (2001): *Ökológiai lábnyomunk*. Föld Napja Alapítvány, 2001.
