
A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban*

Csák Csilla**

a „szennyező fizet” elv a környezetvédelem generális elve, mely környezetpolitikai elvként, a hulladékgazdálkodásban környezetjogi elvként is megjelenik és olyan rendező elvnek tekinthető, amely a költségviselési szabályozást generálja. Komplex jellegét nem vitatva – és a kárfelelősségi oldal részletes elemzésétől eltekintve – gazdasági szerepét emeljük ki. A gazdasági szabályozó eszközök alkalmazásában betöltött hatására, valamint ezen eszköztár figyelembevételével a negatív ösztönző eszközökre helyezük a hangsúlyt. Ezt megelőzően azonban célszerű az elvek jogrendszerben betöltött szerepére és a „szennyező fizet” elv értelmezésére fókuszálni.

1. Az alapelvek szerepe

Az elvek és az intézkedések (jogi szabályozó eszközök) között alapvető különbség a jogérvényesítés/jogalkalmazás területén figyelhető meg. Az elvek egy-egy konkrét ügy hatósági, bírósági elbírálása során nem bírnak ügydöntő jelentőséggel, azonban a jogértelmezést/jogalkalmazást, különösen a Jheringre visszavezethető teleológikus értelmezési módszerrel tekintettel segítik, orientálják.¹ A jogalkotói szándék megfejtésének folyamatában a jogelvek, szabályozási célok is segítségül

* „A kutatás az Európai Unió és Magyarország támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 azonosító számú »Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program« című kiemelt projekt keretében valósult meg”.

** Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Munka- és Agrárjogi Tanszék.

¹ A jogértelmezési metódusok között különböző formákat különböztethetünk meg, mint pl. nyelvtani, történeti, logikai, kontextuális jogértelmezés. Lásd bővebben: TAKÁCS Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai, In: *Jogtudományi Közlemények* 1993/3. 110–122. o., SZABÓ Miklós: *A jogdogmatika előkérdéseiről* Bibo Kiadó Miskolc 1999 190-198. o

Az ötödik teleológikus értelmezési módszert, mint értékelő módszert több jogelméleti szakember vitatja. SZABÓ Imre: *Jogelmélet* Budapest KJK 1977 261. o. „Az, hogy az értelmezés később egészében elszakadt a történeti módszertől és a célszerűségi értelmezéssel egyfajta jogi opportunizmust vezetett be, vagyis a jogszabálynak olyan értelmet tulajdonított, ami az ügy természetének megfelelő volt, tulajdonképpen a törvényt egyszerű eszközzé degradálta, amelyet bármely kívánt célra alkalmazni lehet. Ezt a módszert elemet, vagyis az úgynevezett teleológiai értelmezési módot el kell vetnünk.”

hívhatók.² A jogi helyzetek, történeti tényállások megoldására, eldöntésére a jogi szabályozás sokszor nem ad egyértelmű választ, ugyanakkor a joghézagokat illetően az ellentmondásokat feloldani és megoldani kell. A jogelvek jogértelmezési szerepvállalására leginkább a teleológikus értelmezési módszer keretei között kerülhet sor. A módszert elutasítók vagy elfogadók, de kritizálók azzal érvelnek, hogy sok bizonytalanságot és ellenőrizhetetlenséget hordoz magában a célszerűségi, igazságossági szempontokra is épülő értékelő módszer. A módszer alkalmazása talán a legvitatottabb a jogértelmezési módszertan szempontjából, amely történeti korszakokként és alkalmazási területekként eltérő intenzitással volt jelen.

A teleológiai jogértelmezés leginkább a nemzetközi jogértelmezés és az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában elfogadott és alkalmazott módszer.³ Ezekben a szinteken az ésszerűség elvén („*rule of reason*”) alapuló ítélkezés fontos szerepet játszik. Az alapelvek - az unió szintjén tehát közvetett jogértelmezési jogkörrel – több szinten is képesek jogalapi értelemben hatás kifejtésére. Az unió általános alapelveinek (környezetvédelem területét érintve a szubszidiaritás elve, az integráció elve) és a környezetvédelem általános alapelveinek (az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet”-elve) jogi jellegét, „kötőerejét egyes szerzők (Krámer) eltérően ítélik meg, mások (Marcory) a környezeti alapelvek kötelező jogi jellegét támasztják alá.⁴ A speciális alapelvek tételeket azonban nem lehet más megítélés alá helyezni, mint az általános uniós jogelvet. Az eltérés a kettő között abban kereshető, hogy a speciális környezeti elvek szűkebb területen hatnak, orientálnak és hivatkozási alapul szolgálnak. Megkülönböztethetünk környezetpolitikai és környezetjogi elveket, amelyek szerepe megfigyelhető az uniós környezetpolitika illetően a másodlagos uniós jog értelmezése szintjén is. Az EUMSZ 191. cikk (az EKSz. korábbi 174. cikke) (1) bekezdésében megfogalmazott környezetpolitika területei (a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; az emberi egészség védelme; a természeti erőforrások körütekintő és ésszerű hasznosítása; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás

² Lásd: 30/77 sz. ügy *Regina v. Bouchereau*: ha az adott ügyben a nyelvtani stb. értelmezés nem vezet eredményre, a jogi szabályozás célrendszeréhez kell visszanyúlni. Továbbá 387/97 sz. ügy *Bizottság kontra Görögország*

³ Természetes vannak, akik a teleológikus módszert tartják a legcélravezetőbbnek, mint pl. BENNION, Francis A.R.: *Understanding common law legislation*. Oxford University Press. 2001. Idézi: KASZÁS Ágnes: *A jogalkotó és jogalkalmazó viszonyának egyes elméleti és összehasonlító jogi kérdései az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatának tükrében különös tekintettel a villamosenergia-szektorra*. Doktori disszertáció PPKE JAK 2011 Budapest 97. o. és vannak akik kritikusan szemlélik ezen módszer alkalmazásának létjogosultságát, tekintettel arra, hogy a jogelvek és célok túl általánosak, konkrét eljárás során nem egyértelműek. Lásd: BLUTMAN László: *Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság In: Kontroll*. 1991. 6-27. o. Lásd még: BOROS Balázs Sándor: *Az általános jogelvek in foro domestico érvényesülése a nemzetközi jogban, valamint a méltányosság szerepe, Iustum Aequum Salutare V.* 2009/1. · 109–128. o.

⁴ Ludwig KRÁMER (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2012. EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London 2011. alapján 39-40. o.

elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése) a (2) bekezdésben szereplő alapelvekre (az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a „szennyező fizet”-elvé) kell hogy megjelenjen és érvényesüljön. Tehát az unió környezetpolitikájára, mint egészre tekintettel kerül megfogalmazásra, de nincs arra vonatkozó követelmény, hogy minden egyes intézkedés szintjén az összes alapelvnek érvényesülnie kell.⁵ Az viszont leszögezhető, hogy az elveket az uniós politika szintjén a környezetpolitika kialakítása és az intézkedések meghozatala során (jogalkotás) figyelembe kell venni.⁶ Ezt meghaladóan tehát az elvek konkurálhatnak is egymással, az alapelvek fontos szerepet játszanak annak eldöntésében is, hogy amennyiben a környezetpolitikai célok (EUMSZ 191. cikk) nem érhetők el a tagállamok által, hanem annak megvalósulását az Unió szintjén kell érvényesíteni, mennyiben alkalmazható például a szubszidiaritás elve. A környezeti általános alapelvek tekintetében azonban megállapítható, hogy konkrét eset, úgy elbírálása során az európai uniós jogot az Európai Bíróság vagy a meglévő jogi szabályozás mellett és annak alátámasztására vagy az alapelv rendelkezéseire tekintettel értelmezi és ítélkezik.⁷

Természetesen mindig az adott tényállás határozza meg az alkalmazandó jogértelmezési módszert vagy azok kombinációjának lehetőségét. A hazai jogalkalmazás – ítélkezési gyakorlat, hatósági tevékenység - a konkrét jogszabályi környezetre alapított és szabályanyagot követő alapokon áll, azaz a jogalap elfogadása és értékelése mindig a konkrét szabályokra való hivatkozással történik és nem jelennek meg a jogelvek – mint absztrakt normatív szabályozók – a határozat meghozatalát megalapozó jogi hivatkozások körében.

⁵ C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium

⁶ A tagállamok az irányelvek végrehajtásához maguk választhatják meg azt a formát és azokat az eszközöket, amelyek a leghatékonyabban biztosítják az azokban kitűzött eredmény elérését. E rendelkezésből az következik, hogy valamely irányelvnek a belső jogba való átültetése nem igényli szükségképpen minden egyes tagállamban jogalkotási intézkedés meghozatalát. A Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy valamely irányelv előírásainak kifejezett és különös jogi rendelkezés formájában történő formális átvétele nem mindig szükséges, az irányelvek végrehajtása, azok tartalmától függően, általános jogi keretek között is megvalósulhat. Különösen az alkotmányjog, illetve a közigazgatási jog általános elveinek megléte feleslegessé teheti az átültetést jogalkotási vagy szabályozási rendelkezések útján, azzal a feltétellel ugyanakkor, hogy ezen elvek hatékonyan garantálják azt, hogy a nemzeti hatóságok az irányelvet teljes mértékben alkalmazzák, és hogy amennyiben az irányelv szóban forgó rendelkezése magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, az ezen elvekből keletkező jogi helyzet kellőképpen meghatározott és egyértelmű, és a kedvezményezettek jogait teljes mértékben megismerhetik, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik.

⁷ Az áruk szabad áramlására vonatkozó uniós szabályozás diszkrimináció tilalmára vonatkozó elvvel szemben a környezeti károk elsődlegesen forrásuknál történő elhárításának elvét helyezte előtérbe és ennek megfelelően döntött az adott ügyben. Lásd C-2/90. sz. ügy Bizottság kontra Belgium, A behozatallal kapcsolatosan alkalmazott korlátozások és azzal azonos hatású intézkedések elvileg tiltottak, hacsak nem szükségesek az emberek, állatok és növények egészségének megőrzése érdekében. A környezet védelme szintén egy lehetséges kivétel, azonban csak ha az ésszerűség elvének („rule of reason”) megfelel a konkrét esetben.

Logikai különbség van a jogelvek és a szabályok normatív jellege között, állítja több szerző is Dworkinra hivatkozással.⁸ A szabályokat vagy alkalmazni kell és lehet egy történeti tényállásra vagy nem, ezzel szemben a jogelvek közül több, adott esetben eltérő tartalmú elv is alkalmazható egy tényállásra és ennek következtében a döntés kimenetele bizonytalan, többretegű is lehet. Sok esetben ugyanarra a végeredményre lehet jutni, ha azt a szabályok és akkor is, ha a jogelvek oldaláról közelítjük meg. Ellenkező esetben a jogszabályok prioritása figyelhető meg. Mindezekre tekintettel jelenleg a jogbiztonság szempontjából a szabályozókba vetett bizalom az elfogadott. „A bíróság álláspontja szerint az Alkotmány, a Tvt. és a Kvt. általános, garanciális jellegű rendelkezéseit a Korm. rendelet és a KvVM. rendelet bontja le a konkrét szabályozás szintjére. Amennyiben a támadott határozat a fenti két rendeletnek megfelel, akkor nem lehet azon az alapon megállapítani általános jelleggel a jogszabálysértés tényét, hogy a felperes által megjelölt alapelvi és általános célokat megfogalmazó jogszabályi helyeket sért.”⁹

A jogelvek tehát alapvetően nem szabályoznak, hanem indirekt módon a jogalkalmazáshoz kapcsolódó értelmezési funkciót töltenek be jellemzően. Ezen túlmenően azonban a jogelveknek más funkcióit is meg tudjuk különböztetni, mint pl. rendszerezési-strukturális funkció, jogalkotási és norma-igazolási funkció, integrációs funkció. Visszatérve a jogértelmezés terén betöltött jogelvi funkciókra, ezek is több szempontúak lehetnek. Képesek a jogelvek a nem egyértelmű vagy ellentétes normák között összhang megteremtésére, adott esetben a pozitív jogot korrigáló szerepet is betölthet a kívánt hatás elérése érdekében, tehát jogfejlesztő funkciója is lehet.¹⁰ Általában megállapítható, hogy a szabályozásra közvetett módon hatnak és fejtenek ki hatást. Rendszerezési funkció a joganyag strukturálását és áttekinthetőségét teszi lehetővé. A jogalkalmazás szempontjából a normatív aktusok közötti disszonanciát feloldó, magyarázó, értelmező szerepet

⁸ „A DWORKINI értelemben vett elvek ugyanis felfoghatók bizonytalan jelentésű a jogalkalmazás által konkretizálendő, absztrakt szabályokként” Idézet: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* PhD értekezés Miskolc 2005 41. o., „A DWORKINI értelemben vett jogelv egy főlegesen fogalom (hiszen nélküle is megmagyarázhatók az általa magyarázott jogalkalmazási problémák), ezért aztán a jogrendszer alapelemeinek tárgyalásakor nem kell figyelembe vennünk az elvek és szabályok közti logikai különbséget. A szabályoktól logikailag különböző elvek létezését ugyanis nem kell feltételeznünk a magyar jogrendszer működésének adekvát leírásához. Sőt: a szabály-alapú magyarázat a jogbiztonság szempontjából is előbbre való.” Idézet: JAKAB im. 50. o. Ronald M. DWORKIN: „Vajon szabályok rendszeréből áll-e a jog?” ford. (VARGA Csaba) in: VARGA Csaba(szerk.): *Jog és filozófia* Budapest: Szent István Társulat 2001 383-416. o., Ulrich BEYERLIN: *Different Types of Norms in International Environmental Law – Policies, Principles and Rules* in: Edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey: *International Environmental Law*, Oxford University Press 2007 425-448. o.

⁹ *Szombathelyi Törvényszék K.20054/2006/27*, ÁGOSTON Eszter: Engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység megállapítása, In: ÁGOSTON Eszter (szerk.): *Jogesetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Szeged 2013. 109-112. o. ÁGOSTON Eszter: Uo. Felelősség 113-122. o., FARKAS CSAMANGÓ Erika: Palin Granit ügy Finnországban és Verssoso-Zanetti ügy Olaszországban, In: ÁGOSTON Eszter (szerk.): *Jogesetek az EU integráció és a környezeti jog köréből*, Szegedi Tudományegyetem ÁJK Szeged 2013. 99-108. o.

¹⁰ Lásd bővebben: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, PhD értekezés Miskolc 2005

képes betölteni.¹¹ Másodlagos jogérvélest biztosít a normatív rendelkezésekre alapított esetekben. Jogalkotás számára iránymutató, jogalkalmazás számára igazoló funkciót töltenek be a jogelvek.

A jogalkalmazás során azonban célszerű lenne odáig eljutni, hogy a jogelvekre hivatkozással és arra is tekintettel – a konkrét jogi normák citálása mellett – szülessenek meg környezetvédelmi ügyekben döntések, kerüljenek értékelésre emberi magatartások. Célszerűnek tűnik, hogy a határozatok indoklásában legalább megjelenjenek ezek a hivatkozások is. Ehhez arra is szükség lenne, hogy a jogalkalmazás során a felek/ügyfelek jogaik érvényesítése során alkalmazzák a jogelvekre való utalást a konkrét ügyekben. Ez több szempontból is hasznosnak ítélnél elképzelés, hiszen ezáltal az elvek általános megfogalmazása tartalmi szempontból konkretizálódna, fogalmi értelmezése a jogalkalmazás számára egyértelművé és kézzel foghatóvá válna és a jogi szabályozás rendszer koherenssé válna az elvek által meghatározott mozgásformákkal, célokkal és alaptételekkel. A jogelvek egyébként explicit és implicit is megjelenhetnek a jogi szabályozásban, de az sem elképzelhetetlen – bár ritka – hogy pl. bírók vezetnek be jogelveket.

2. A jogelvek felismerése

A jogelvek felismerhetősége nem mindig egyértelmű. Természetesen könnyű dolgunk van, ha az adott elv megjelenik explicit a jogszabályban annak kifejezett alapelvi rendelkezéseként. Nehezebb a megítélése akkor, ha a jogelvet nem nevesíti a joganyag, annak jellegéből kell a jogelvi következtetéseket levonni. Ennek megállapítására nincs egységes módszer, általában jogértelmezés, absztrakció vagy magasabb rendű értéktartalom alapján fedhetők fel. Az első környezetvédelmi törvényünk¹² (1976) nem tartalmazott alapelvi fejezetet, az alapelvi rendelkezések között sejtlenek fel az alapelvi gondolatok, ezzel szemben az 1995-ös környezetvédelmi törvényünkben már megjelennek nevesítve – bár nem teljes körűen - az alapelvek. Annak ellenére, hogy az elvek nem jelentek meg a törvényi szintű szabályozásban, a jogtudomány értelmezte, a joggyakorlat fejlesztette őket.¹³

Vannak elvek, amelyek nem jelennek meg közvetlenül az általános környezetvédelmi elvek szintjén, viszont a speciális környezetjogi szabályozásban fellelhetők. Ez a tény visszavezethető azon megállapításra, mely szerint az elvek

¹¹ Pl. A jogszabályok nem fogalmazhatnak meg más, azonos vagy magasabb szintű jogszabály rendelkezéseibe ütköző szabályokat. Amennyiben mégis ellentmondás keletkezik, a jogrendszer megfelelő eszközöket biztosít azok feloldására. A legtöbbször az ellentmondás már a jogszabály-előkészítés során kiderül, és akkor már a jogszabály elfogadása előtt orvosolható a probléma. Általában azonban a jogalkalmazás során derül fény a normák közti összeütközésre. Ilyenkor a helyzet rendezése a jogalkalmazó feladata, aki az általános jogelvek segítségével oldja fel az ellentmondást. Ilyen általános jogelv, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály magasabb szintű normába ütközése esetén mindig a magasabb szintű jogszabályt kell alkalmazni, illetve, hogy a speciális szabály megelőzi az általános szabályt és a későbbi a korábban alkotott szabályt.

¹² 1976.évi II. törvény az emberi környezet védelméről

¹³ KILÉNYI Géza: *A környezetvédelem jogi alapelvei*. In: TAMÁS András (szerk): *A környezetvédelem jogi kézikönyve*. KJK Budapest 1981. 63-64. o.

nem minden esetben hatnak generálisan, hanem egy adott tevékenység vagy hatás kedvezőtlen következményeinek kezelésére vonatkoznak. Erre megfelelő példa a hulladékgazdálkodás területén a közelség elve, biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve stb. Azonban bizonyos speciális elvek eltérő környezetvédelmi szabályozási területen azonos vagy hasonló jelleggel fedhetők fel. Ilyen például a költséghatékonyság vagy keresztfinanszírozás tilalma, amely megjelenik mind a hulladékgazdálkodásban mind pedig pl. a vízgazdálkodásban. Ez a specialitás ebben az esetben egyfajta generalitással, azaz horizontális jelleggel is társul. Nevezetesen ezen elvek gazdasági (tartalommal bíró) elvek, amelyek közvetett gazdasági/pénzügyi eszköztáron keresztül fejtik ki hatásukat és érvényesülnek. A „szennyező fizet” elve ehhez képest eltérő jelleggel jelenik meg a környezetvédelmi alapelvek rendszerében, a környezetvédelmi nemzetközi dokumentumokban,¹⁴ az unió politikájában és jogi szabályozásában, valamint a hazai szabályozásban egyaránt.¹⁵ A „szennyező fizet” elve – ellentétben a felelősség elvével - nem jelenik meg a környezetvédelmi törvényünk¹⁶ alapelvek fejezetében, viszont implicit elvként a jogi szabályozásból levezethető, fogalmi meghatározására találunk rendelkezést. Ezzel szemben más szakterületi környezetjogi szabályozásban, mint pl. a hulladéktörvényünk (2000,2012), amelyben a „szennyező fizet” elv explicit elvként nevesítésre kerül. A Htv.¹⁷ felsorolt alapelvei közül ugyanakkor a legkomplexebb elvnek a „szennyező fizet” elvét tekinthetjük.

3. A „szennyező fizet” elv értelmezése

A „szennyező fizet” elve kezdetben gazdasági elvként, majd környezetpolitikai elvként, jelenleg környezetjogi elvként is megjelenik, amelynek gyökere a környezetvédelmi igazságosságra vezethető vissza és ezáltal erkölcsi és társadalmi aspektusai is vannak.¹⁸ Az elv elsőként 1975-ben¹⁹ jelent meg, amely még csak az előírásoknak való megfeleléshez kapcsolódó költségviselést jelentette. Ennek értelmében a szennyezésért felelős személy köteles megfizetni mindazon intézkedéseknek a költségét, amelyek a szennyezés csökkentéséhez, megszüntetéséhez vezetnek és ezáltal megfeleljenek az állami elvárásoknak.²⁰

¹⁴ Riói deklaráció 16 elve

¹⁵ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP III.) 132/2003. (XII.11.) OGY határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP II.) 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (NKP I.)

¹⁶ 1995. évi LIII. törvény a környezetvédelmének általános szabályairól

¹⁷ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

¹⁸ BOBVOS Pál – CSÁK Csilla – HORVÁTH Szilvia – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás – SZILÁGYI János Ede: The polluter pays principle in the agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54. o.

¹⁹ 75/436 EGK Euratom irányelv

²⁰ BÁNDI Gyula: A „szennyező fizet” elv és a környezetre esélyes tevékenységgel okozott károkra vonatkozó felelősségi szabályok európai trendjei. *Összevetés a hazai helyzettel*, In: Nyugat-Európai hatások a magyar jogrendszer fejlődésében II. kötet ELTE ÁJK Tanulmányok Budapest 1994. 143. o.,

Majd 1986-tól kezdődően jelent meg az elvben a szennyezés okozta károk megtérítésének és a helyreállítási kötelezettségnek a kiválasztása.²¹

Tehát maga az elv eredetére, tartalmára és hatásaira tekintettel több dimenziójú. A különböző szegmensek, mint a társadalmi, gazdasági és jogi, sok esetben eltérő tartalmi lényegyet tulajdonítanak az elvnek és alkalmazását tekintve is más eszközökkel keresik a megoldást.²²

Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, az emberi egészség védelméhez, természeti erőforrások ésszerű hasznosításához.²³ A magas szintű védelem megvalósítását különböző uniós és tagállami elvek és intézkedések segítik elő. „Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet« elven alapul.”²⁴ Az Európai Tanács 2006-os fenntartható fejlődési stratégiájában²⁵ a „szennyező fizet” alapelvét akként értelmezte, hogy „az áraknak tükrözniük kell a fogyasztás és a termelés valós társadalmi költségeit és a szennyezőnek fizetniük kell az emberi egészségben és a környezetben okozott károkért”. Különböző politikai dokumentumokban megjelenik az elv értelmezése vagy arra való utalás, ugyanakkor a „szennyező fizet” elvének átfogó, egzakt fogalmi megfogalmazására nem került sor. A szakirodalomban is ismert álláspontok alapján, a „nyitott értelmezésre” hivatkozással megállapítható, hogy az elv konkrét meghatározását és tartalommal való megtöltését az adott szabályozási keretek között kell megtenni, tehát közösségi/uniós/tagállami/állami szabályozás kérdése az elv elemeinek meghatározása.²⁶

A „szennyező fizet” elv indokoltsága azon a koncepción alapul, hogy ne a társadalom viselje a környezet kezdveztlen változásával kapcsolatos kiadásokat, hanem az a személy, akinek magatartására visszavezethető. A költségek ne

HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája. In: KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó, 305-347. o.

²¹ FAZEKAS István: *Az Európai Unió környezetpolitikája és a magyar integráció*. Kossuth Egyetemi Kiadó Debrecen 2001. 10-12. o.

²² OLAJOS István: A fenntartható fejlődés. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 24-30. o., BÁNDI Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, 2011, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács; forrás (2013.10.28.):

www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_etal_nemzetkozi_jog_2011.pdf

²³ EUMSZ 191.cikk (1), az EKSz. korábbi 174. cikke, Lásd még: FODOR László: *Hulladékszabályozás Magyarországon a főbb kodifikációs tennivalók nemzetközi kitekintés tükrében*, In: (CSÁK Csilla szerk.) *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára*, Miskolci Egyetem ÁJK Ünnepi Tanulmányok sorozat III. kötet, Novotni Alapítvány 1997. Miskolc 111-128. o., FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó 28-29. o.

²⁴ EUMSZ 191.cikk (2), az EKSz. korábbi 174. cikke. A „szennyező fizet” elvet 1987-ben illesztették be a Szerződésbe.

²⁵ Tanács 2006. június 26. 10917/06 sz. dokumentuma

²⁶ Ulrich BEYERLIN: *Different Types of Norms in International Environmental Law – Policies, Principles and Rules* in: Edited by Daniel Bodansky, Jutta Brunnée, Ellen Hey: *International Environmental Law* Oxford University Press 2007 441. o., Ludwig KRÁMER (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2012. EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London 2011. alapján 50-52. o.

másokat, különösen ne a közösséget terheljék, hanem arra terheljék, aki a szennyezésért felelős.²⁷ Az Alaptörvényünk értelmében *aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*²⁸ Ezt a rendelkezést a „szennyező fizet” elvnek alaptörvényi szintre emeléseként említjük. Ez a rendelkezés az elvnek csak egy szűk értelemben vett megközelítése. Az elv értelmében nem csak a károkozó magatartáshoz kapcsolódik fizetési kötelezettség, illetőleg az elv teljesüléséhez nincs szükség feltétlenül károsodás bekövetkezéséhez, amelyből az is következik, hogy nemcsak a helyreállítási költségek megfizetéséhez köthető a pénzügyi teljesítés.

A hazai és külföldi dokumentumokban, jogi szabályozásban és szakirodalomban a „szennyező fizet” elv és a felelősség elve összetartozó, de nem teljes mértékben azonos tartalmú rendszert képez. Ezáltal azt feltételezhetjük, hogy a „szennyező fizet” elv és a felelősség elve – nem azonos jelentést-tartalommal²⁹ – egységet alkotva teremti meg a helytállási, környezeti teherviselési rendszer komplexitását. Ez a hulladékgazdálkodásra is igaz, hiszen a Htv.³⁰ háttérjogszabályaként többek között a Ktv.,³¹ Ptk. rendelkezéseit is alkalmazni kell.

Az alapelv elnevezése különböző nyelvi fordulatokban és fordításokban látott napvilágot, van ahol a „használó fizet” elveként jelenik meg, vagy „okozatossági elvként”. De az elnevezésbeli különbségre utalhatunk akkor is, amikor „*Verursacherprinzip*” német kifejezést említjük, amely arra utal, hogy a szennyezés felszámolásáért az felelős, aki azt okozta vagy más nyelvi változatokban („*polluter-pays*” *principle*, *principe du „pollueur-payeur*”), azt emelik ki, hogy a költségek telepítésére vonatkozó elvről van szó.³² A környezeti károk potenciális okozóit arra ösztönzi, hogy elkerüljék a környezetszennyezést.³³ A költségek igazságos megosztása mellett tehát a „szennyező fizet” elve visszatartó, preventív hatást is gyakorol. Amennyiben ezt az elvet – amint az a hulladékokról szóló

²⁷ Ludwig KRAMER: *Focus on European Environmental Law*, Sweet and Maxwell London 1992. 263-265. o.

²⁸ Alaptörvény XXI: cikk (2) bekezdés. A témát átfogóan elemzi: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest 2011., FODOR László: *Környezetvédelem az alkotmányban*. Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös kiadványai IV. Budapest 2006., *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntart hatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*. Budapest, 2011. április 25. 4. o. [htt p://jno.hu/hu/af/jno-258-2011-uj_alaptor_veny_rendelkezesebol.pdf](http://jno.hu/hu/af/jno-258-2011-uj_alaptor_veny_rendelkezesebol.pdf) (2011.11.01.), ANTAL Attila: *Az új Alaptörvény környezetvédelmi filozófiája*, *Közjogi Szemle* 2011/4. 48-49. o.

²⁹ Lás bővebben: CSÁK Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem Miskolc 2012. CSÁK Csilla: *Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról*. *Miskolci Jogi Szemle* 6, Különszám, 31–46. MARTON Emőke: *A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon*. PhD értekezés 2001. Miskolc, kézirat 31-38. o.

³⁰ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

³¹ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

³² C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben 2008. március 13-án Juliane Kokott főtanácsnok indítványa (EBHT 2008., I-4501. o.) 120. pontját.

³³ Lásd: A környezetvédelem területén a költségterhelésről és a hatóságok intézkedéseiről szóló, 1975. március 3-i 75/436/Euratom, CECA, EGK ajánlás (HL L 194., 94. o.) mellékletének 1. pontját illetőleg 4.pont b. pontját.

keretirányelv 14. cikkében szerepel – nem a környezetszennyező magatartás tilalmának, hanem költség szabályozásnak a formájában valósítják meg, a szennyező eldöntheti, hogy a szennyezést megszünteti, illetve csökkenti illetőleg viseli a hulladékgazdálkodás költségeit, azaz reparatív funkciót tölt be. Az elv elnevezéseiben rejlő különbözőségek is rámutatnak az eltérő tartalmi sajátosságok jelenlétére. Azaz arra a kétpólusú jelentés-tartalomra, amely egyrészt a károkozásért való helytállásban megjelenő felelősséget jelenti, másrészt azt az irányultságot, amely a költségtelepítésben és megosztásban rejlik.

A „használó fizet” elnevezés alapján megállapítható, hogy a környezethasználó és a szennyező személye nem mindig azonos személyi kört jelent. A kötelezett személye nem minden esetben esik egybe a ténylegesen felelős környezethasználó személyével. Ennek legalizálására is születtek a jogi szabályozásban megoldások, pl. az egyetemlegességi szabályok körében nem biztos, hogy az ingatlan tulajdonosának kellene helytállnia, de mégis köteles (bár ismerjük az egyetemlegességi szabályok bevezetésének indokoltságát), vagy ebben a körben említhető az állam „mögöttes” felelőssége és helytállási kötelezettsége (pl. végső soron az ismeretlen vagy felszámolás alatt levő szennyező, károkozó esetén). Ebben az értelemben a felelősségi szabályok kiterjesztik a felelősök személyi körét a környezethasználók szélesebb, bizonyos esetekben az egész társadalom szintjére. A hulladék keretirányelv (2008) a „Költségek” elnevezésű cikkében meghatározza azt, hogy *a szennyező fizet elvével összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit kinek kell viselnie.*³⁴ Ezzel szemben a hazai szabályozásban Htv. (2012) *a szennyező fizet elvével azonosítja a költségviselési szabályokat, amikor kimondja, hogy „szennyező fizet elv: a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért.”*³⁵ A szennyező fizet elvének ez egy meglehetősen szűken értelmezett fogalom meghatározása. Ehhez képest a korábbi hulladékgazdálkodási törvény (2000)³⁶ a „szennyező fizet” elvének komplexebb meghatározását körvonalazta: *„a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is”. A jelenleg hatályos hulladéktörvényünk (2012) szűkebb megfogalmazása ellenére, a háttér jogszabályok segítségével is képes érvényre juttatni a felelősség elvének azon*

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (hulladék keretirányelv):

„14. cikk Költségek

(1) A szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek, vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosoknak kell viselniük.

(2) A tagállamok határozhatnak úgy, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kelljen viselnie, és hogy e termékforgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben.”

³⁵ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról 3.§. e. pont

³⁶ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról 4.§. g) pont.

elemét, amely a hulladék által illetőleg a hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott jogszerű és jogellenesen okozott hátrányok megtérítését jelenti.

A hulladékgazdálkodás speciális szabályozásában a szennyező személyének („szennyező fizet” elv alanyi körét illetően) a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos illetőleg a hulladékká vált termék gyártója felel meg. *A szennyező fizet elv európai és nemzetközi szinten is irányadó elv. A hulladék termelőjének és a hulladék birtokosának a hulladékot a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmét biztosító módon kell kezelnie.*³⁷ A személyi kör lehatárolása nem mindig egyértelmű, annak ellenére, hogy a jogalkotó az értelmező rendelkezések között egzakt megfogalmazásra törekedett, az uniós hulladék keretirányelvvvel összhangban. A legtöbb értelmezési probléma a hulladéktermelő és a hulladékbirtokos személyének meghatározása tekintetében keletkezett. A hulladéktermelő esetében a fogalom értelmezése szorosan kötődik a hulladékjelleg előidézéséhez³⁸ és éppen ez a lényegi elem különbözteti meg a hulladéktermelőt a hulladékká vált termék gyártójától. A hulladékbirtokos egyrészt a hulladéktermelő, másrészt minden személy, akinek hulladék van a birtokában.

A birtok fogalmát sem az irányelv, sem pedig általában a közösségi jog nem határozza meg. Az általános jelentés szerint a birtok a dolog feletti tényleges uralomnak felel meg, nem feltételezi azonban a dolog tulajdonjogát vagy a dolog feletti jogos rendelkezést. Mindazonáltal a hulladék-keretirányelv 8. cikkéből (kiterjesztett gyártói felelősség), valamint 15. cikkéből (hulladékgazdálkodással kapcsolatos felelősség) eredő kötelezettségeknek csak akkor lehet eleget tenni, ha valaki nemcsak ténylegesen birtokolja a hulladékot, hanem arra is jogosult, hogy pl. ártalmatlanítsa. Ezért a birtoklásnak a szigorú szó szerinti értelmén túl a (közvetlen vagy közvetett) tényleges dolog feletti uralmon felül magában kell foglalnia a hulladékkal való jogos rendelkezést is.³⁹ Az alapvető szintű fogalom-meghatározásokra tekintettel azt azonban meg kell jegyezni, hogy a hulladék keretirányelv egyértelmű megfogalmazást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi és a korábbi hulladékbirtokos is a kötelezetti kör alanya, míg a hulladéktörvényünk (2012) a „birtokában van” kifejezéssel ezt az időbeliséget nem fejezi ki egyértelműen. Egyrészt összeegyeztethetetlen a „szennyező fizet” elvvel, az hogy a hulladék létrehozásában érintett személyek kibújjanak a

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (hulladék keretirányelv) (26) Lásd még: RAISZ Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 273-289. o., KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. PhD Értekezés, Győr, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; forrás (2013.10.05.): doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2803/m/3620

³⁸ C-1/03. sz. ügy Paul Van de Walle és társai ügyben értelmezési kérdés: azon szénhidrogénekkal kapcsolatban, amelyek egy szivárgó tartályból folytak ki, és amelyek a környező talajt beszennyezték a Cour d'appel de Bruxelles arra várt választ, hogy ezen szénhidrogének és a szennyezett talaj esetében hulladékokról van-e szó, és hogy a benzinkutat hasznóbérbeadó olajtársaság, amely az üzemeltetővel hasznóbérleti szerződést kötött, és számára szénhidrogént szállított, tekinthető-e hulladéktermelőnek vagy hulladékbirtokosnak.

³⁹ Lásd még: C-179/00 Weidacher-ügy

keretirányelvben előírt pénzügyi kötelezettségeik alól,⁴⁰ másrészt hogy senki nem kötelezhető olyan szennyezés ártalmatlanításához kapcsolódó költségek viselésére, amelyhez nem járult hozzá. Bár a Bíróság ez utóbbi megállapítását eredetileg a vízszennyezéssel kapcsolatban tette, az átültethető a hulladékártalmatlanításra is.⁴¹ A „szennyező fizet” elvvel összhangban a hulladékgazdálkodás költségeit a hulladéktermelőnek illetőleg a jelenlegi vagy korábbi hulladékbirtokosnak (aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek) kell megfizetni⁴² illetőleg az előző birtokosok vagy azon termék gyártója viseli, amelyből a hulladék származik. A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit részben vagy egészben a hulladékot előidéző termék gyártójának kell viselni, és hogy e termék forgalmazói osztozhatnak ezekben a költségekben.⁴³ A hulladékokról szóló keretirányelv korábbi és jelenlegi szabályozása először is bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak meghatározását illetően, hogy kinek kell a hulladékártalmatlanítás költségeit viselni. A rendelkezés szövege korlátozza azon személyek körét, akiket ez a költség terhel, azonban azt nem határozza meg véglegesen. Másodszor mérlegelési jogkör áll fenn az átültetés formájának és az eszközeinek a megválasztása tekintetében. Következésképpen a *Commune de Mesquer ügyben* hozott ítélet⁴⁴ alapján a tagállamok jogi szabályozása a költségviselés formájának és módjának megválasztása mellett biztosítani kötelesek a költségviselésre kötelezett személyi kör egyértelmű beazonosítását.

4. A „szennyező fizet” elve a költségfelosztási rendszerben

A „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 kötelezettséget rögzít. A „szennyező fizet” elve a szerződésen kívüli felelősség tekintetében az okozat kritériumaként szolgálhat. Az elv a költségviselés kötelezettségét ugyanis részben nem az okozáshoz, hanem ahhoz a tényhez köti, hogy a kötelezett a hulladék vagy a szennyezés keletkezéséhez hozzájárult.

Az tehát, hogy a „szennyező fizet” elv milyen tartalommal kerül megfogalmazásra, az adott jogterület specialitásainak és az elérendő célnak alárendelt. A hulladékgazdálkodás esetében az elv tartalma más elvekkel összhangban értelmezhető. Az elvek koherenciájában, ha a „szennyező fizet” elvet tekintjük, mint generális elvet kiindulópontnak, akkor ehhez képest az egyes – vele

⁴⁰ Michael KLOPFER: *Umweltrecht*. 3. Auflage Verlag C.H. Beck München, 2004. 1718-1720. o.

⁴¹ Lásd bővebben: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem Miskolc 2013., SZILÁGYI János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXX/2 (2012), 577-599. o.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 14. cikk (1) bekezdés

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről 14. cikk (2) bekezdés

⁴⁴ C-188/07. sz. *Commune de Mesquer ügyben*

kapcsolatban álló explicit – elvek tágítják, mások korlátozzák az elv tartalmi teljességét.

A „szennyező fizet” elve a környezetszennyezés költségeinek az igazságos felosztására is irányul. A Bíróság ezért állapította meg, hogy a szennyező fizet elv az arányosság elvének egy kifejeződése.⁴⁵ Aránytalan lenne ugyanis a hulladékártalmatlanítás költségeit arra hárítani, aki nem termelte a hulladékot.

A költségfelosztás elveként a szennyező fizet elve egyszerre az arányosság elvének⁴⁶ és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének a kifejeződése. Ez utóbbi megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.⁴⁷ A szennyező fizet elve alapján az okozás ténye a meghatározó kritérium valamely helyzet összehasonlíthatóságának, valamint a hulladékártalmatlanításra vonatkozó fizetési kötelezettség igazolásának. Ily módon értelmezve ezen elv biztosítja a tisztességes versenyt is, amennyiben azt a vállalkozásokra következetesen és egyformán alkalmazzák.⁴⁸

Nem követelnek meg pontos költségelszámolást, hanem egy olyan csoporthoz való tartozást vesznek alapul, amely együttesen felelős a környezetszennyezésért. A csoporthoz való tartozás első kritériuma az ésszerű kapcsolat megléte, adott esetben a hulladéktermelőnek a hulladéktermeléshez való hozzájárulásában. Ez nyilvánvalóan megfelel a szennyező fizet elvnek, ha a szennyezéshez való hozzájárulás és a költségviselés mértéke nem állapítható meg pontosan.

⁴⁵ C-293/97. sz., *Standley és társai ügyben* 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-2603. o.) 52. pontja.

⁴⁶ Az arányosság elvének megfelelően valamely intézkedés nem lépheti túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges az általa elérni kívánt jogszerű célok megvalósításához. Így amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé kényszerítőt kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest. Lásd: C-25/07. sz. *Köster, Berodt and Co. ügyben* 1970. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1970., I-1161. o.); 21. és azt követő pontjai; a C-137/85. sz., *Maizena és társai ügyben* 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., I-4587. o.) 15. pontja; a C-331/88. sz., *Fedese és társai ügyben* 1990. november 13-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4023. o.) 13. pontja; a C-310/04. sz., *Spanyolország kontra Tanács ügyben* 2006. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-7285. o.) 97. pontja, és a C-37/06. és C-58/06. sz., *Viamex Agrar Handel egyesített ügyekben* 2008. január 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-69. o.) 33. pontja.

⁴⁷ C-292/97. sz., *Karlsson és társai ügyben* 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.); 39. pontja; a C-344/04. sz., *IATA és ELFAA ügyben* 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.); 95. pontja; a C-300/04. sz., *Eman és Sevinger ügyben* 2006. szeptember 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-8055. o.) 57. pontja, valamint a C-227/04. P. sz., *Lindorfer kontra Tanács ügyben* 2007. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-6767. o.) 63. pontja., C-2/92. sz. *Bostock-ügyben* 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-955. o.) 16. pontja; a C-107/97. sz., *Rombi und Arkopharma ügyben* 2000. május 18-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-3367. o.) 65. pontja; a C-101/01. sz. *Lindqvist-ügyben* 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2971. o.) 87. pontja; a C-540/03. sz., *Parlament kontra Tanács ügyben* 2006. június 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5769. o.) 105. pontja és a C-305/05. sz., *Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ügyben* 2007. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-5305. o.) 28. pontja., a C-286/94., C-340/95., C-401/95. és C-47/96. sz., *Molenheide és társai ügyben* 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7281. o.) 48. pontja.

⁴⁸ C-444/00. sz. *Mayer Parry Recycling ügyben* 2003. június 19-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-6163. o.) 79. pontja.

A költségviselési kérdés következő eleme a mérték nagyságára és formájára vonatkozó összefüggések. A költségviselés mértéke tekintetében releváns tényezőket kell értékelni, amely tényezőknek a hulladékmennyiségére vonatkozóan kell orientáló értékeket adni. Az értékelés eredménye nagymértékben függ a helyi adottságoktól, mint a földrajzi feltételek, a település jellege, a hulladékgyűjtés fennálló rendszereinek fejlettségi szintje vagy az illegális hulladéklerakás kockázatai. Ugyanakkor bizonyos szempontok nem vehetők figyelembe, mint például egy vállalkozás jövedelmezőségi szintje. A közösségi szabályozás nem követeli meg, hogy a költségviselést a szolgáltatás egyes igénybevevői által ténylegesen termelt hulladék mennyisége alapján számítsák ki. A Bizottság szerint azonban ilyen nemzeti jogszabályok nem vezethetnek ahhoz, hogy a hulladéktermelők egyes kategóriáinak nem kell pénzügyi hozzájárulásra irányuló erőfeszítést tenniük. A *C-172/08. sz. ügyben*,⁴⁹ egy olasz törvény értelmében különleges adót vezet be a szilárd hulladék hulladéklerakóban való lerakására vonatkozóan, amelyben a Bíróság megállapította, hogy nincs arra vonatkozóan megállapított pontos módszer a tagállamok számára a hulladéklerakás költségeinek finanszírozásával kapcsolatban. Következésképpen az uniós jog jelenlegi állása szerint ez a finanszírozás az érintett tagállam választása szerint adón, díjon vagy bármilyen más eszközön keresztül egyaránt biztosítható. Szintén erre a következtetésre jutott a Bíróság a *C-254/08. sz. Futura Immobiliare és társai ügyben*.⁵⁰ Nincsenek meghatározva a hulladék keretirányelvben olyan módozatok, amelyek alapján a települési hulladék gyűjtése és ártalmatlanítása költségének az elosztási rendszerét szervezni kell, tehát a tagállamok hatáskörébe tartozik az említett költségnek a hulladéktermelőkre történő terhelésére eszközrendszer meghatározása.⁵¹ A tagállami jogszabályoknak ugyanakkor elő kell írniuk többek között a termelt hulladék mennyisége és annak ártalmatlanításának szolgáltatásáért fizetett összeg közötti korrelációt.

Fennállhatnak olyan okok, amelyek alapján a települési hulladék ártalmatlanítására vonatkozó költségvetést nem az egyes hulladéktermelők által okozott költségek pontos elszámolására kell alapítani. A hulladéklerakás (ártalmatlanítás) során a telephelyen elhelyezett, az egyes hulladéktípusoknak

⁴⁹ A római székhelyű Pontina Ambiente hulladékgyűjtéssel és hulladékártalmatlanítással foglalkozik. Tevékenysége különösen abban áll, hogy az erre a célra létesített hulladéklerakóban átveszi, tárolja és kezeli a Regione Lazio különböző településeinek keletkezett szilárd hulladékot, származékos termékek és komposzt előállítását, valamint a keletkezett hulladék mennyiségének csökkentése érdekében. A Pontina Ambiente negyedévente köteles megfizetni a szilárdhulladék-lerakást terhelő különleges adót a Regione Lazionak legkésőbb az azon naptári negyedévet követő hónapban, amelyben a hulladéklerakási műveletek történtek. A Pontina Ambiente köteles ezt az adót azokra a településekre terhelni, amelyek a hulladéklerakóba szállítják hulladékukat.

⁵⁰ A Futura Immobiliare és társai a Comune de Casoria területén letelepedett hoteltársaságok, amelyeknek hulladékadót kell fizetniük. Azonban annak alkalmazása során e hoteltársaságok adóterhe nyolcszor, kilencszer súlyosabb, mint a lakócélu ingatlanokat használó egyéneké. A hulladékadó megállapítása az ingatlanok/ helyiségek alapterülete és becsült hulladéktermelése mennyiségi és fajta szerint került megállapításra. A hoteltársaságok vitatják ugyanis a hulladék rájuk háruló ártalmatlanítás költségeit, mivel úgy vélik, hogy e költségek nem felelnek meg a hulladéktermelésüknek.

⁵¹ *C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügyben*

megfelelő díjnak fedeznie kell a hulladéklerakó létesítésének és működtetésének valamennyi költségét, beleértve a biztosítékot vagy annak megfelelőjét, és a telep bezárásának és legalább 30 évig tartó utógondozásának becsült költségeit.⁵² A hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosa által a lerakó üzemeltetőjének fizetendő árba belefoglalható többek között, és üzemeltetési költségnek minősülnek mindazok a költségek, amelyek a birtokos által az üzemeltetőnek fizetendő összegek behajtásához kapcsolódnak.

A költségmegosztás kérdése és a költség kivetése gazdasági eszközök rendszerébe illeszkedik, különösen abban a tekintetben, hogy milyen költségviselési eszközök és módok kerülnek alkalmazásra, bevezetésre. A gazdasági eszközök, mint a környezetvédelem közvetett eszközei, jellegüket tekintve három csoportba sorolhatók. Vannak pozitív ösztönző eszközök (támogatások,⁵³ mentességek, kedvezmények), negatív ösztönző eszközök (adók, díjak, járulékok) és speciális gazdasági eszközök (vagyon értékű jogok kereskedelme, biztosítéki rendszer).⁵⁴ Az adók és díjak rendszere, mint negatív ösztönző, a másik oldalról pozitív ösztönzőként is megjelenhet, hiszen a kedvezmények, mentességek rendszere általában hozzájuk kötődik. Az eszközrendszer alkalmazása vegyes képet mutat az európai modelleket szemlélve.⁵⁵

Az európai országok többsége bevezette az adó típusú fizetési kötelezettséget a hulladékgazdálkodáshoz, hulladékkezeléshez kapcsolódóan. Vannak olyan országok, ahol az adót közvetlenül a hulladékátadó részére állapítják meg és vannak olyan esetek, amikor pl. a hulladéklerakó üzemeltetője, tehát a kezelést végző személy az adófizetés alanya illetőleg annak megelőlegezője. A tagállamok bevezethetnek olyan adót a hulladéklerakóban lerakott hulladékokra (landfill tax), amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, majd a hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosára kell terhelnie.⁵⁶ Ehhez azonban olyan garanciális szabályokat kell kapcsolni, mely szerint a hulladéklerakóban való ártalmatlanításért kért árat úgy kell meghatározni, hogy az

⁵² A többször módosított a hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i 1999/31/EK tanácsi irányelv 10. cikk.

⁵³ Lásd bővebben: ELŐHÁZI Zsófia: „Házon belüli” beszerzés a helyi közüzemi és kommunális szolgáltatások szervezésében, . In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 173-190. o.

⁵⁴ Lásd bővebben: NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem 2013. 33. o., 63. o., NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és a magánjogi szabályozás metszetében, *In Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2. Miskolci University Press, Miskolc, 2012. 339-341. o., 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal elfogadott 3. *Nemzeti Környezetvédelmi Program*, NAGY Zoltán: *Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. Pázmány Law Working Papers, 2012/9, 1-9. o.; forrás (2013. 10.30.): plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-09-Nagy.pdf*

⁵⁵ PUMP Judit: Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 139-172. o., VARJÚ Márton: A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban, . In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.) *Kilengések, Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2013. 103-138. o.

⁵⁶ 2012. évi CLIIIV. törvény a hulladékról (Htv.) 68.§ (1) bekezdésére tekintettel a hulladéklerakási járulék nem hárítható át. Megjegyezve azt, hogy a pénzügyi jogi és környezetjogi terminológiák nem teljesen koherensek, ezek a járulékfizetési kötelezettségek adó jellegű befizetésnek tekinthetők.

fedezze a hulladéklerakó létesítésének és működtetésének valamennyi költségét. Ez a követelmény a „szennyező fizet” elvet fejezi ki, amelynek értelmében a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket a hulladék birtokosának kell viselnie.⁵⁷ Ebből különösen az következik, hogy a hulladéklerakókra vonatkozó nemzeti szabályoknak – bármelyek legyenek is – garantálniuk kell, hogy a hulladéklerakó üzemeltetésével kapcsolatos valamennyi költséget ténylegesen az ártalmatlanítási célból a hulladéklerakóban lerakásra kerülő hulladék birtokosa viseli. Következésképpen, bár a tagállam kivethet a hulladékokra olyan adót, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, és amelyet a hulladékot lerakó önkormányzatnak számára meg kell térítenie, ezt csak azzal a feltétellel teheti, ha ehhez az adózási eszközhöz olyan intézkedések kapcsolódnak, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy az adó megtérítésére ténylegesen és rövid időn belül sor kerül annak érdekében, hogy az említett üzemeltető ne viseljen az érintett önkormányzatok késedelmes fizetéséből származó túlzott terheket, és így ne kerüljön veszélybe a „szennyező fizet” elv megvalósulása. Ha ugyanis e költségek viselése az üzemeltetőt terheli, az ahhoz vezet, hogy olyan hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos költségeket visel, amelyek nem az ő tevékenysége következtében keletkeztek, hanem amelyeket ő csak ártalmatlanít az általa nyújtott szolgáltatások keretében.⁵⁸

De ugyanakkor láthatunk olyan szabályozást is, amely díjrendszer alapján a díj egyrészt a szolgáltatás fő költségeinek a fedezésére irányuló olyan fix részből áll, amelyet az elfoglalt vagy birtokolt ingatlan alapterülete alapján határoznak meg, és másrészt egy olyan változó részből áll, amely arányos a leadott hulladék mennyiségével. A költségfedezési rendszereket illetően a lényeges kérdés, tehát a számítás alapját képező együtthatóknak a meghatározása. A hulladékártalmatlanítás költségeire vonatkozó jelen szabályozás első ránézésre ellentétesnek tűnik a szennyező fizet elvvel. Kérdéses azonban, hogy a pontos költség-elszámolási modellt kell-e és lehet-e a települési hulladék ártalmatlanítására alkalmazni.⁵⁹ A pontos költség-elszámolási modell a hulladék mennyiségének és összetételének megállapításán kell, hogy alapuljon. Minden egyes „szennyező” esetében a pontos mennyiség mérése jelentős többletköltséget eredményez. A közszolgáltatási díj nagysága azonban olyan tétel, amely egyrészt már most sem fedezi a költségtényezőket teljes mértékben, másrészt emelése

⁵⁷ A C-1/03. sz., *Van de Walle és társai ügyben*, C-188/07. sz., *Commune de Mesquer ügyben*, C-254/08. sz. *Futura Immobiliare és társai ügyben*

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság 436/B/2003. AB határozata értelmében minden háztartásnál szükségszerűen keletkezik hulladék, melynek kötelező elszállítása során a szolgáltató részéről költségek merülnek fel akkor is, ha az edényzet üres, félig vagy teljesen van töltve, ezért nem sérül az arányosság követelménye.

⁵⁹ Alkotmánybíróság a 48/2000. (XII. 18.) és 506/B/2001. AB határozataiban az alábbiakat fejtette ki: „Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható, vagy csak magas költségráfordítással biztosítható. A szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díjmegállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi.”

szociális problémákat generálhat a környezetvédelmi szempontokon túl. Ezért kell a hulladékokról szóló keretirányelv 16. cikke alapján integrált és megfelelő hulladékártalmatlanító hálózatot létrehozni és fenntartani, figyelembe véve az elérhető legjobb technológiákat, amelynek költsége elfogadható. Egy ilyen hálózat akkor megfelelő, ha kielégítő kapacitással rendelkezik a várható hulladékmennyiség befogadására. Ezzel szükségessé válik egy hulladékgyűjtési rendszer felállítása. A hulladékártalmatlanítási létesítmények felállítása és karbantartása nem közvetlenül a ténylegesen termelt hulladék mennyiségétől függ. Különösen, amikor a hulladék mennyisége jelentősen csökken, azonban a már létrehozott létesítményeket továbbra is finanszírozni kell, a költségek még inkább elválhatnak a hulladék mennyiségétől.

Egy ilyen rendszer az egyén számára akkor is előnyt jelent, ha csak kevés vagy semmilyen olyan hulladékot nem termel, amelyet ártalmatlanítani kell. Hagyatkozhat ugyanis arra, hogy ha kivételesen mégis hulladékot termel, attól a hálózaton keresztül megszabadulhat. Ez a lehetőség már önmagában igazolhat meghatározott körülmények között bizonyos költség-hozzájárulást. A ténylegesen termelt hulladék mennyiségén alapuló költség-szabályozások ezért gyakran olyan alapidíjat írnak elő, amelyen keresztül a hulladékártalmatlanítási rendszerhez való hozzáférést fizettetik meg. Hasonló finanszírozási modelleket szintén használnak más, hálózathoz kötött szolgáltatások esetében is, bár az alapidíjak nélküli tarifák ott sincsenek kizárva.

A települési hulladék ártalmatlanítása olyan költségfelosztási rendszerének a megállapítása érdekében, amely pontosan megfelel a hulladék mennyiségének, a leadott hulladékot, valamint az ez által keletkező költségeket regisztrálni kellene, és a hulladéktermelőnek kellene kiszámlázni. A hulladéktermelés elkerülésének ösztönzése viszonylag nagymértékű lenne, mivel a hulladék mennyiségének minden csökkentése költségspóroláshoz vezetne.

A hulladékgazdálkodási költségviselési (közszolgáltatási díj) „átalányszabályozásban” rejlő arányosság követelménye nem sérti a „szennyező fizet” elvét. Ez mind az egytényezős, mind pedig a kéttényezős díjmegállapítás esetében megállapítható.⁶⁰ Ugyanakkor az olyan költségelemek felszámítása, amely független a keletkezett hulladék mennyiségétől sértheti az arányosság elvét.

5. Összegzés

A „szennyező fizet” elv, mint alapelv betölti a reparatív és a preventív funkciót egyaránt, amely más elvekkel összhangban (pl. megelőzés, felelősség elve) együttesen alkalmas a környezetvédelmi célok szintetizálására. Az elvek a célok,

⁶⁰ Kéttényezős hulladékszállítási díj alkalmazása esetén az ingatlantulajdonos az alapidíj (rendelkezésre állási díj) és az ürítési díj összegét köteles megfizetni, a két díjtényező megfizetése nem választható külön. A közszolgáltatási díj – ráfordítások állandó fedezetének és a közszolgáltatás folyamatos fenntartásának biztosítása érdekében – meghatározható alapidíj (rendelkezésre állási díj) és ürítési díj összegeként is. Az alapidíj a kezelt hulladék mennyiségétől függetlenül felmerülő üzemeltetési költségek, az ürítési díj – az elvégzett közszolgáltatással arányosan – a kezelt hulladék mennyiségétől függő költségek fedezetére szolgál.

prioritások és a normatív szabályozó eszközök között helyezkednek el és harmonizálják a jogi szabályozást annak keletkezésére, értelmezésére és alkalmazására tekintettel egyaránt. A környezetvédelem speciális, tevékenység orientált szabályozását jelenti a hulladékgazdálkodásra vonatkozó joganyag, amelyben az elvek és a szabályozási területek összetett és különös rendszere jelenik meg. Az általános szabályozó eszközök speciális tartalommal bővülnek és kerülnek alkalmazásra. Ennek keretében koncentráltan jelenik meg különösen a hulladékkezelésre vonatkozó normaanyag, amely gazdasági szabályozó eszközök széles skáláján keresztül a „szennyező fizet” elvével összhangban a költségmegosztás rendszerében csúcsosodik ki. A költségviselés szabályozásának különböző módszerein keresztül érvényesül a környezet-egészségügy érdekében a társadalmi felelősségvállalás és igazságos teherviselés gondolata.
