

Jogtudományi Értekezések

MB
90.610

Sólyom László

KÖRNYEZET- VÉDELEM ÉS POLGÁRI JOG

Akadémiai Kiadó · Budapest

SÓLYOM LÁSZLÓ

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS POLGÁRI JOG

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

1990. ÉVI TÖRÖKSZ. MAGYAR ALM.
KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS POLGÁRI JOG

JOGTUDOMÁNYI ÉRTEKEZÉSEK

SZERKESZTI: TÖRÖK LAJOS

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

MTA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
INTÉZETE

SÓLYOM LÁSZLÓ

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS POLGÁRI JOG

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST 1980

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

ISBN 963 05 2341 8

© Akadémiai Kiadó, Budapest 1980 • Sólyom László

Printed in Hungary

MB 90 - 610



TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ

A KÖRNYEZETVÉDELEM POLGÁRI JOGI ESZKÖZEI ÉS HASZNÁLATUK A BÍRÓI GYAKORLATBAN

1. Áttekintés	9
2. A kárfelelősség és a szomszédjogok	11
3. Objektív vagy szubjektív felelősség?	25
4. Jogellenesség és a szennyezési határértékek	34
5. Kár és kárenyhítési kötelezettség	41

KÁRFEDEZÉSI TECHNIKÁK

<i>Biztosítás</i>	56
1. A biztosítás a környezetvédelemben	56
2. A felek együttműködése	64
3. A kockázati kör	67
4. A biztosító mentesülése	74
<i>Kártalanítási alapok</i>	80
<i>Atomkárok és fedezeti rendszerük</i>	84
1. A jogi szabályozás kialakulása és a probléma változó megítélése	84
2. A kockázat elemei: kárnagyság és valószínűség	89
3. Konkrét megoldások	101
4. Következtetések	111

KÖRNYEZETVÉDELMI POPULÁRIS AKCIÓK

1. A környezetpolitika végrehajtásának ellenőrzése	117
2. Tapasztalatok az USA jogában	121
3. A közérdek védelme a polgári perben	130
4. Környezetvédelmi jogunk hatékonyságának és szemlé- letének összefüggése	141
5. Csoportérdek – autonóm struktúrában	148
6. Egy populáris akció feltételei jogunkban	155

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

ELŐSZÓ

Környezetvédelmi jogunkban a polgári jog kezdettől fogva csak mellékszereplő. Az elmélet a legáltalánosabb kérdéseket vetette fel; *more patrio* azon vitázott, hogy a környezetvédelmi jog önálló jogág-e, majd ennek elvetése után a környezetvédelmi jog „komplex” mivoltát állapította meg. Ezt a sokat ígérő fogalmat azonban nem fejtették ki, az egyes jogágak részvételének és összjátékának nem adtak elvi alapot. A polgári jog mellékes helyét így inkább az a közmegegyezés jelölte ki, hogy a környezetvédelem elsősorban igazgatási feladat. Összhangban van ezzel, hogy az igazgatási védelem megszervezése (bírságok, kibocsátási határértékek) sokkal látványosabb is, mint a polgári jog — gyakorlatilag: a bíróságok — környezetvédelmi tevékenységének kibontakozása. A károsultak magatartása és az ítélkezés pedig maga is konzerválja a kialakult helyzetet. A környezetvédelem polgári jogunkban két jogintézményre (a kárfelelősségre és a szomszédjogokra) és néhány ügycsoportra korlátozódik, a perlési kedv lanyha, általában olyan egyszerű esetek kerülnek csak a bíróságok elé, amelyek ha egyáltalán felvetik, nem élezik ki a polgári jog speciális alkalmazkodási problémáit. A polgári jog határfoka azért is alacsony, mert nem várnak többet tőle.

A környezetvédelmi jog „komplexitása” persze akkor is igaz, ha nem tisztázott. Éppen ezért a polgári jog szerepe, alacsony határfokának okai stb. csakis a környezetvédelmet szolgáló jogi mechanizmus egészének összefüggéseiben tárgyal-

hatók. Bármelyik szálon is indulunk el, a komplexitást fejtjük fel. Ezt a munkát célszerű lenne pl. azzal kezdeni, hogy megkérdőjelezzük a környezetvédelmet szolgáló jogágak oly természetesnek tartott rangsorát. Be kellene mutatni, hogy az igazgatás elsőbbségére épülő megoldáson kívül léteznek a piaci mechanizmusra épülő rendszerek, amelyekben a polgári jognak sokkal nagyobb szerep jut stb. A különböző megoldások elemzése során eljuthatnánk egy sor alapkérdéshez, amelyek tisztázása aztán már a „komplexitás” tartalmának kifejtése felé vezethetne.

Célkitűzésünk azonban nem az volt, hogy a polgári jog lehetőségeit a környezetvédelemben ezen a szinten vizsgáljuk. Azokhoz a tanulmányokhoz szeretnénk csatlakozni, amelyek a polgári bíróságok ítélkezésének elemzése útján igyekeznek feltárni a polgári jog speciális környezetvédelmi problémáit. Ennek elvégzése is előfeltétele a fenti nagyobb feladatnak. Megállunk tehát a taktika szintjén, nem a „környezetvédelmi jog” szempontjából nézzük a polgári jogot, hanem a polgári joggal megoldható környezetvédelmi feladatokat vizsgáljuk. Számunkra nem a környezetvédelmi jog „komplexitása” érdekes, hanem, hogy a polgári jog fejlődése lépést tartott-e a társadalmi viszonyok egyre „komplexebbé” válásával. A környezetvédelem ugyanis éppen ezt a kérdést élezi ki, és ebből a szempontból az eredeti problematika a polgári jog általános fejlődési irányának illusztrációjává válik. Azonban az utóbbi felvázolása is olyan nagyigényű feladat, amely messze meghaladja e tanulmány kereteit. A szerző hibája, hogy munkája így mindegyik megközelítésben töredékes; a környezetvédelmi jog és a polgári jog számára is csupán „adalékot” nyújt. Ez ugyan nem sok — ám a környezetvédelem jogára is áll, amit Kazinczy a nyelvújításról mondott: „Valami igyekezet itt segíthet, az mind szabad.”

A KÖRNYEZETVÉDELEM POLGÁRI JOGI ESZKÖZEI ÉS HASZNÁLATUK A BÍRÓI GYAKORLATBAN

1. Áttekintés

a) A polgári jognak a környezetvédelemben használt intézményei között a hagyományos eszközök játsszák a gyakorlatilag legfontosabb szerepet: a kontinensen a polgári törvénykönyvek *felelősségi* generálklauzulái, illetve *szomszédjogi* szabályai, a common law területén pedig elsősorban az ingatlan érdekeltiséget feltételező (private) *nuisance*. Ezek a jogintézmények voltak azok, amelyeket a „korai” esetekben, a mai szennyezések előképeinél is felhasználtak. A környezeti probléma kibontakozása során érdekes, ellentmondásos adaptációjukat figyelhetjük meg: egyrészt tartalmi közeledésüket a modernebb eszközökhöz, pl. az objektív felelősséghez, másrészt az utóbbiak elleni kijátszásukat, azon az alapon, hogy a sok szempontot mérlegelő bírói döntésnek tágabb keretet biztosítanak.¹

b) A polgári jogi eszközök másik csoportját a szigorúbb, *speciális felelősségi alakzatok* képviselik, amelyek már eleve a modern ipari károkozások elleni védekezésre alakultak ki. A veszélyes üzemek felelősségének jogrendszerenként szűkebb vagy tágabb köre tartozik ide, különös jelentősége van az olyan speciális törvényeknek, amelyek az atomkárokért, a nyomás alatti csővezetékekért stb. való felelősséget szabályozzák. Al-

¹ L. pl. Keller érvelését az általános objektív környezetszennyezési kárfelelősség ellen. Die Haftung für Umweltschädigung. Schweizerische Versicherungszeitschrift, 1975. 162, 167. old.

kalmazási lehetőségeik a hagyományos intézményekhez képest szűkebbek: csak kártérítést nyújtanak meghatározott károkozók (legtágabban is: veszélyes üzemek) által okozott és többnyire meghatározott károkra. Ez a csoport nem is annyira a szigorú felelősségi alap miatt jelentős, hanem inkább a kapcsolódó kárelosztási, továbbhárítási és kárfedezési mechanizmusok miatt, kezdve a kárfelelősség összegszerű határától a biztosításon, a fedezeti biztosítékon, a kártalanítási alapokon át egészen az állam mögöttes helytállásáig. Valójában ezek a modern járulékok azok, amelyekre a környezeti kártérítésknél is nagy szükség van; hiszen a „szerencsétlenségek” következményei rendezésének joga nemcsak az azonos szociális problémák miatt egységesedik, hanem azért is, mert a megoldások társadalmi költségei és az ezzel szembenálló értékek mérlegelése itt ragadható meg a felek számára legjobban. Márpedig a „környezeti” és „termelési érdek” közvetlen szembeállításának nehézségeit ezek a közvetítők nemcsak oldhatják, hanem sokszor csakis ezek bekapcsolása teszi lehetővé a szembeállítást, vagyis a „környezetvédelmi” felelősség alkalmazását. Ezek az összefüggések az olyan közvetlen szinttől, mint pl. gazdaságos védekezés üzemi megtervezése, olyan általános kapcsolatokig terjednek, hogy pl. a jól működő társadalombiztosítás és a polgári jogi kártérítés kiépítése környezeti személyi károkra fordított arányban áll.

c) A polgári jog kifejezetten környezetvédelemre tervezett megoldásait a speciálisan környezetvédelmi törvényhozástól váránánk (a common law országokban is). Várakozásunkban csalódnunk kell, mert ezek a jogszabályok többnyire továbbutálnak a „polgári jog”, és ezen belül is általában csak a felelősség szabályainak alkalmazására. A különböző környezetvédelmi jogszabályok mégis befolyásolják a polgári jogi felelősség működését. Például általános jogpolitikai iránymutatást adhatnak a környezeti és termelési érdekek viszonyáról, a ki-

bocsátási határértékekkel szigoríthatják a felelősséget, megkönnyíthetik a perlést stb.

d) Más irányból közelítik meg a kérdést azok a kísérletek, amelyek a *személyiségi jogokat* kívánják a környezetvédelem szolgálatába állítani. Gyakorlatilag azonban csupán a fent leírt eszközök olyan hatékonysági fogyatékosságának korrigálásáról van szó, amelyek az illető intézmény felépítéséből erednek. Tehát a tulajdonvédelmi igényeket nem ingatlantulajdonosoknak is megadni, az egészségi károk határeseteit (idegrendszer megterhelése) a védelembe bevonni, és hasonlók. A „*környezethez való jog*” elismerése felhasználható pl. a populáris akcióhoz hasonló szélességű általános perlési jog anyagi jogi alapjának biztosítására is.

e) Végül megjegyezzük, hogy az eddig tárgyalt – és az életben kétségtől főszerelő – szankciós intézmények mellett szóhoz jutnak a polgári jog más eszközei is, például az igazgatási szerződések, kényszervétel, kisajátítás.

2. A kárfelelősség és a szomszédjogok

A környezetvédelemben alapvetően két hagyományos jogintézményt használnak tehát.

a) Az egyik a *kártérítési felelősség*, amely a polgári jog környezetvédelmi felhasználása során egyre inkább kulcspozícióba jut. Ennek kirívó jele, hogy a polgári jog alkalmazási lehetőségeit a kárfelelősség ilyen alkalmassága szerint ítéli meg.²

² Ez egyértelműen kitűnik „A gyengébb védelme a jogban” c. nemzetközi kollokvium (Hamburg, 1976. július 7–9.) környezetvédelemre vonatkozó referátumaiból és ezek vitájából. Rabels Zeitschrift, 1976. 363–512. old. A magyar irodalomban ez ellen a szemlélet ellen *Kilényi Géza*: Polgári jogi eszközök a környezetvédelem szolgálatában. Jogtudományi Közlöny, 1976. 285. old.

Magyar szerzők pl. a polgári jog „leghatékonyabb” eszközeként tárgyalják; a magyar bírói gyakorlat majdnem kizárólagosan kártérítési ügyekből áll (a szomszédjogi esetek többsége is így jelentkezik³). De még a common law fejlődésében is azt mutatják ki, hogy az eredeti, merev, a tulajdon érinthetetlenségén alapuló eltiltások helyett egyre inkább a kártérítési szankció kerül előtérbe.⁴

Másfelől viszont alapvetően kétségbe vonják, hogy a polgári jogi kártérítés hatékonyan hozzájárulhat a környezetvédelemhez. Legsúlyosabb érvként azokat a nehézségeket hozzák fel, amelyek a hagyományos felelősségi szabályoknak a speciális környezeti károkra való alkalmazásakor vetődnek föl. Olyan alapkérdés például, mint a károkozás rábizonyítása a károkozóra, számtalan nehézségbe ütközhet. A károkozó megállapítása folyóvíz- vagy légszennyezés esetében komoly technikai apparátust igényelhet; egyre bonyolultabbá válik az ügy, ha több szennyező is van, ha ezek szennyezésének mértéke önmagában elhanyagolható lenne, de összességükben veszélyes

³ A kártérítés elsődlegességét vallja *Kilényi*: i. m., *Bogyai* Mária: A környezetszennyezés jogi szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny, 1972. 368, 376. old., *Gátos* György–*Lábady* Tamás: Kárfelelősség a környezet védelmében. Referátum „A jog a környezet védelmében” c. nemzetközi konferencián (Szombathely, 1976. szeptember 6–10.). A konferencia anyagát a Veszprémi Akadémiai Bizottság helyenként rövidítve kiadta: *The Law in the Protection of the Environment*, illetve *Jog a környezet védelmében*. Mindkettő Veszprém, 1977. Tanulmányunkban az eredeti referátumokat „Konf. anyag” jelzéssel és a szerzők tagolása szerint idézzük.

⁴ Amerikában ez a tendencia erősebb, az angol jogban gyengébb. *L. Ogus–Richardson*: *The Role of Private Law in the Protection of Pollution Victims*. *Rabels Zeitschrift*, 1976. 449. old.; *Bryson–Macbeth*: *Public Nuisance, the Restatement (Second) on Torts and Environmental Law*. *Ecology Law Quarterly*, 1972. 241, 273. old.

kárforrást képeznek, ha a károsító a „köz”, és a károsult maga is károkozó (autópálya melletti ház: zajártalom). A károsult oldalán lehetséges, hogy csak a szennyezések lassú felhalmozódása manifesztálódik kárként (betegség, a talajszerkezet megváltozása) – miközben a szennyezők kicserélődnek, vagy a felelősség elévül. Egyes speciális felelősségi tényállások (pl. a tort-jogban) még külön feltételek bizonyítását követelik meg a károsulttól. A kár széles rétegeket érinthet, és ezek közül csak néhányan követelnek kártérítést: az intézmény társadalmi célja mind a kompenzáció, mindpedig a prevenció oldalán kérdésessé válik. A környezeti terhelések jelentős része olyan, amelyet a hagyományos kárfelelősségi rendszerek nem ismernek el megtérítendő kárként (zaj, „esztétikai károk”, általános idegrendszeri megterhelés: „rossz közérzet”). A károsult számára igen gyakran lehetetlen a károkozó vétkességének bizonyítása. Kérdéses továbbá, hogy megállapítható-e polgári jogi felelősség, ha a szennyező nem lépte túl a szennyezési határértékeket. Azonos elbírálásban részesíthetők-e a „hagyományos” egyszeri károkozással egyrészt a folyamatszerű, másrészt a katasztrófaszerű szennyezések? Láthatjuk, hogy a kifogások igen heterogén természetűek. Egy részük nem jogi, hanem ténybeli (tényállási) kérdés, illetve technikai probléma (kár kiszámítása, okozatosság bizonyítása), amelyeknek súlyát a jog esetleg a felek egyikéről a másikra háríthatja (bizonyítási teher). Más felük a károsult szempontjából, azaz a jogintézmény elszigetelt szemléletében közömbös, és csak a kárfelelősséget a teljes környezetvédelmi összefüggésbe helyezve szól e jogintézmény ellen. Ilyen kérdés például a prevenció, főleg ha csak a sértettek töredéke perel; a kártérítés beillesztése a tervezett környezetgazdálkodás egészébe stb.

Meg kell azonban mondanunk, hogy a kérdések nagy része az általános elméleti megközelítésből ered. A joggyakorlat

eleve az előtte felvetett ügyek szűkebb dimenziójában mozog,⁵ és a károsultvédelem politikája jegyében kialakítja a jellemző megoldásokat azokra a kérdésekre, amelyek a fentiek közül valóban polgári bíróság jogi állásfoglalását igénylik. (Például annak eldöntése, hogy a folyamatos szennyezés esetén is ítélnék kártérítést, hogy több szennyező egyetemlegesen felel, hogy az igazgatási standard betartása vagy be nem tartása nem döntő a polgári jogi jogellenesség szempontjából.)

A bíróságok a kárfelelősség klasszikus szabályait eleve azzal a tartalommal alkalmazzák, amelyet a kártérítési jog modern fejlődése kialakított: a környezetvédelemhez való *alapvető* adaptáció és a károsultvédelem modern technikái nem is választhatók szét, ugyanarról van szó. A környezet védelme szempontjából is fontos tehát a felelősség kiterjesztése, illetve szigorítása, ugyanakkor ennek tartalmilag nem az objektív felelősség nyílt kimondása a döntő kérdése. Jól példázza ezt a környezetvédelmi törvény (az 1976. évi II. törvény, a továbbiakban: Ktv.) előtti magyar bírói gyakorlat, amelyet annak ellenére következetesnek minősíthetünk, hogy váltakozva használta az objektív és szubjektív felelősségi alapot. Másrészt az objektív felelősség esetében is ugyanazokkal a szempontokkal határolhatja be a felelősséget a bíró, amelyeket a vétkesség kapcsán mérlegelne.⁶

⁵ Itt csupán megemlítjük a kérdés másik oldalát, hogy ti. nem véletlen, milyen ügyeket visznek a bíróság elé, és hogy a perlési „kedv” vagy „bátorság” alakítói között magának az ítékezésnek is szerepe van. Ha a környezetvédelmi ügyek a megszokott kártérítési vagy szomszédjogi perekhez állnak közel, azaz specialitásuk nem bontakozik ki, ez arra mutat, hogy a környezetvédelem fejletlen vagy egyébként hátrányos pozícióban van.

⁶ Pl. az „adekvát okozás” vizsgálata kapcsán (Ezt pl. az objektív felelősséget bevezető NSZK vízvédelmi tv. kifejezetten is előírja: WHG. 22. §.)

Ott viszont, ahol a polgári jogi felelősség nem általános, hanem szűkebb felelősségi tényállásokhoz van kötve, a speciális korlátokat semlegesítő joggyakorlat kétszeresen is jelentős. Egyszersmind elvégzi ugyanis a felelősség kitágítását a sajátos környezetvédelmi igényeknek megfelelően, amelyre egy generálklauzula esetén is szükség volna. Klasszikus példája ennek a BGB 823. §. (Környezetvédelmi szempontból jelentős pl. az 1. bekezdésben felsorolt védett érdekek közül a testi épség, egészség fogalmának igen tág értelmezése, amely alá az életfolyamatok bármilyen megzavarása, tehát nem szükségképpen testi, hanem „lelki” károsodások is bevonhatók; törekvés tapasztalható továbbá a pusztá veszélyeztetés ilyen sérelemként való értékelésére. A 2. bekezdés oltalmi törvényeinek környezetvédelmi hatáskörét nemcsak a sok környezetvédelmi jogszabály tágítja, hanem az is, hogy minden olyan törvényt ide értenek, amelyben nem kizárólag az államrend mint egész a védett tárgy, hanem „a közérdek” az egyéni érdekek summájaként fogható fel. Ilyenek pl. az élelmiszer-jogszabályok, a víz-jog, a területtervezési jog szabályai.)⁷

b) A másik alapvető intézmény: a *szomszédjogok*. Bár a dolog lényege szerint mindkét szomszéd tulajdonjogának bizonyos minimális korlátozásáról, a tulajdonjogok abszolút voltának a gyakorlat követelte összezsírozásáról van szó, az egyes törvénykönyvek ezt különböző formában fejezik ki. Főszabályként azt az igényt adják meg, hogy a tulajdonos követelheti a tulajdonjoga gyakorlását akadályozó vagy korlátozó behatás vagy beavatkozás megszüntetését. Azt viszont, hogy a szomszéd ingatlan használatából folyó lényegtelen zavarásokat mégis el kell viselnie, a törvények vagy tűrési kötelezettség

⁷ Grell: Környezeti károk és kártérítés az NSZK-ban. Konf. anyag, 2.2., *Rehbinder-Burgbacher-Knieper*: Bürgerklage im Umweltrecht. Berlin, 1972. 165. old.

előírásával fejezik ki (pl. BGB. 906. §), vagy pedig úgy, hogy a másik tulajdonosnak a szomszédok *szükségtelen* zavarását tiltják meg (pl. Ptk. 100. §).

Környezetvédelmi szempontból két kérdés merül fel: a „szomszédság” kiterjesztése, illetve a tűrési határok megvonása. Ami az elsőt illeti, ez a jogintézmény hatókörének kitágítása, párhuzamos folyamat a kárfelelősség alkalmazásával az újabb környezeti ártalmakra. Más kérdés, hogy a szomszédjogok ebben a folyamatban minden konkrét vonásukat elveszítik (ami nem csoda, hiszen archaikus intézményről van szó), s végül csupán nevet adnak egy védendő alanyi jognak. A környezeti károkra való alkalmazásuk természetes következménye a térbeli kiterjesztés: a „szomszédság” addig terjed, amíg a szennyezés,⁸ a „zavarás” a kibocsátástól akár több száz kilométerre is fellelhető. A tágítás másik vonala a szomszédjogi igény eloldása a tulajdoni érdekeltségtől, illetve – harmadik táguási irányként – egyre szélesebb érdekek bevonása a védelembe. A végső megoldás – egyelőre csak javaslatban⁹ – az lenne, hogy bárkinek bármely környezeti jellegű sérelme esetén rendelkezésére álljon a szomszédjogi igény.

A tűrési határokkal megoldott érdekegyeztetés sem marad a régiben. A tipikus ipari környezetszennyezési esetek a végsőkéig megterhelik ezt a konstrukciót, amely eredetileg feltételezi, hogy a szomszédok potenciálisan egyenlő zavarást jelentenek egymás számára, illetve hogy a terhelések hosszabb távon ki-

⁸ *Grzybowski*: Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego. Państwo i Prawo, 1972/1. 26. old.

⁹ A „szomszédság” végső fokon „minden emberek közti viszonyt” felölelné. *Grzybowski*: Problemy ochrony środowiska człowieka a zadania prawna cywilnego. Krakowskie Studia Prawnicze, Rok X. 1977. 77. old.

Az elsősorban szomszédjogi eszközöket használó angol jog azonban nagyon is vigyáz a jogosultak és az érdekek pontos behatárolására!

egyenlítik egymást. A környezetszennyezésnél azonban nemcsak a kölcsönösség borul fel, hanem ezzel együtt a szankciók is diszfunkcionálissá válhatnak: a „behatás” abbahagyásánál alapvető szempontként mérlegelni kell, hogy megvalósítható-e gazdaságosan (s ebben a kérdésben már messze a két szomszéd érdekkörén túl kell tekinteni, például üzem leállításának következményei). Mivel a zavarás fennállásához fűződő érdek ilyen esetekben sokszor túlnyomó, a szankció eltolódik a kártalanítás felé. Ez történhet úgy, hogy a fennálló érdekkonfliktust a szükséghelyzet szelídebb változataként fogják fel. A behatás megszüntetése olyan károkkal járna, amelyekhez képest a szomszéd zavarása elenyésző, ez tehát jogos marad, és a nagyobb kár elhárítása érdekében a szomszédnak tűrnie kell, cserébe viszont (a kisajátítás szabályai szerint megállapított mértékű) kártalanítás jár.¹⁰ Másrészt lehetséges kártérítési igényt adni a deliktuális felelősség szabályai szerint. Ez a magyar bírói gyakorlat is. A tipikus kilátás-elépítési ügyek mind kártérítésbe torkolltak. A Legfelsőbb Bíróság előtt szereplő két zajártalom-ügy közül abban a „régí típusú” ügyben kötelezték az alperest a zavarás abbahagyására, amelyben nem ipari zajról volt szó, és kimutatható anyagi kár sem volt (csengős szélkerék leszerelése); benzinkút zaja és bűze miatti ingatlan-értékcsökkenés esetében a bíróság már egy üdülőterület fejlesztési koncepciójának nagyságrendjében mérlegelt, és eleve kártérítésről volt szó.¹¹

¹⁰ L. az Aufopferungsanspruch alkalmazását az NSZK-ban. A svéd jog a károsultnak választási jogot ad: kártérítés helyett követelheti az ingatlan megváltását a kisajátítás szabályai szerint. *Tamás András: A környezetvédelem néhány kérdése a svéd jogban. Jogtudományi Közlemény, 1975. 450. old.*

¹¹ L. P. törv.V. 20.243/1974. BH. 1975. 117., ill. P. törv. III. 20.646/1970.

c) *Betiltás vagy kártérítés?* A két „hagyományos alapintézmény” különválasztása tehát nagyon viszonylagos. Ez azonban nem zárja ki, hogy mind elvi, mind pedig taktikai szinten föl ne merüljön a köztük való választás kérdése. A két eszköz csupán általános meggondolások alapján való rangsorolása nagyon óvatosan kezelendő. Nem meggyőző pl. az a magyar irodalomban képviselt álláspont, amely a kártérítés elsőbbségét abból vezeti le, hogy a károkozás általános tilalma felel meg a sajátos, tág tartalmú „környezetvédelmi jogviszonynak”, míg a „szomszédok közötti individuális érdekiegyenlítést” képviselő szomszédjogok a tulajdonjog szűkebb szférájába tartoznak.¹² A károkozás általános tilalmát ugyanis – mint látni fogjuk – az általánosságnak ezen a szintjén ugyanazok a szempontok és ugyanolyan mértékben hatálytalanítják, mint a tulajdonjog korlátlanágát. A szomszédjogok „individualitása” pedig a környezetvédelemben éppúgy a múlté, mint a deliktuális igények károkozó–károsultra szűkített szemlélete. A szomszédjogi eltiltás kártérítésbe való átváltásának világtendenciája is azt mutatja, hogy az utóbbi az „olcsóbb” megoldás. A szóban forgó kérdés terminológiájára lefordítva ez azt jelenti, hogy a kártérítést éppen individuális hatásfoka alapján alkalmazzák – míg az eltiltásnál ennek összes „társadalmi költségét” figyelembe kellene venni.

Az egyik vagy a másik intézmény „hatékonyabb” voltát nem is lehet elvontan és általában kimondani. Két példát hozunk fel annak csupán érzékeltetésére, hogy a választás mennyire egy adott jogrendszerhez, társadalmi-gazdasági környezethez és az adott jogpolitikához kötött. Már említettük, hogy hazai gyakorlatunkban elenyésző szerepe van a szomszédjogi abbahagyásra kötelezésnek, és teljesen hiányzik (az egyéb-

¹² *Gátos–Lábady*: i. m. III. 1., *Tamás András*: A környezetvédelem jogi szabályozásának egyes kérdései. Magyar Jog, 1974. 473. old.

ként favorizált felelősségi szabályok közül) a fenyegető kárveszély elleni előzetes fellépés (Ptk. 341. §). Ebben a tartózkodásban szerepe van annak, hogy ezeket a szankciókat olyan horderejűeknek érzik, hogy érvényesítésüket inkább államigazgatási feladatnak, mint bírói útra tartozónak tartják.¹³ Környezetvédelmi esetekben gyakran elkerülhetetlen a tevékenységet engedélyező államigazgatási határozat felülvizsgálata. Az ilyen felülvizsgálat legalitása azonban bizonytalan: a kártérítés megítélése eltiltás helyett (részben) a nyílt bírói revízió leplezésére szolgál.¹⁴

Másik példánk „a jog gazdasági elemzése” amerikai irányzatának környezetvédelmi eredményeiből merít.¹⁵ A példa

¹³ *Bogyai*: i. m. a felhasználási, illetve gyártási tilalmat az államigazgatási szankciók között tárgyalja és gazdasági kihatásai miatt csak végső esetben tartja alkalmazandónak. Szerinte az ágazatközi hatások miatt kérdéses a tilalom kimondására jogosult hatóság meghatározása. A bírói hatáskört csak az ilyen szankciók gyakoribbá válása esetére megvizsgálандó lehetőségnek tartja (372. old.). *Kilényi Géza* (A hatósági kötelezési jogkör a környezetvédelem szolgálatában. Jogtudományi Közöny, 1977. 666. old.) szerint a környezetvédelmi törvény 43. § (2) szerinti korlátozásra vagy betiltásra az adott területen hatósági jogkört gyakorló környezetvédelmi szerv jogosult; az igen erős gazdasági, ill. környezeti érdekkonfliktus miatt eljárási garanciaként emelt fórumrendszerre lenne szükség (miniszteri vélemény, megyei, illetve országos hatóság mint első fok).

¹⁴ *Kilényi*: i. m. 2. jegyz. 288. old.

¹⁵ Itt ennek az irányzatnak még csak felvázolására sem vállalkozhatunk. A környezetvédelem szempontjából alapvető tájékoztatást nyújt *Michelman*: Pollution as a Tort: A Non-Accidental Perspective on Calabresi's Costs. Yale Law Journal, 1971. 646. old., *Ogus-Richardson*: Economics and the Environment: A Study of Private Nuisance. Cambridge Law Journal, 1977. 284. old., *Schmidt*: Verursachungsprinzip und Sozialkosten. Archiv für die civilistische Praxis, 1975. 222. old. Általában l. *Horn*: Zur ökonomischen Rationalität des Privatrechts – Die privatrechtstheoretische Verwertbarkeit der „Economic Analysis of Law”. Archiv für die civilistische Praxis, 1976. 305. old.

tulajdonképpen kettős. A „gazdasági elemzés” — pillanatnyi célunkhoz egyszerűsítve — kimutatta, hogy egy ideális szabadpiaci modellben a szennyezés terheinek viselése attól függetlenül a gazdaságilag leghatékonyabb módon alakul, hogy a jog melyik félre telepíti azt. (A gazdasági hatékonyság itt azt jelenti, hogy a teher a legolcsóbb kárviselőre, vagy ha ennek kiléte nem egyértelmű, a legjobb alkupozíció birtokosára hárul, ő lesz „felelős”.) A kártérítésnek vagy a szennyezéstől való eltiltásnak eszerint ugyanez lesz az eredménye, jelentős különbség lehet viszont abban, hogy az „ár”-at bíróság állapítja-e meg (a kártérítés esetében), vagy pedig az eltiltás nyomása alatt szabad alku tárgya-e. A tanulság az — ha az említett elmélet „átírása” mögötti tényeket nézzük —, hogy a szomszédjogi eltiltást és a kárfelelősséget sem mereven kezelni, sem szembeállítani nem reális; egyiket sem kell önmagában „végeredménynek” tekinteni. A végleges és szélsőséges megoldásnak tartott eltiltás pl. felfogható a szennyezés károsultjai és a kibocsátó közötti alkuszituáció megteremtése, illetve manipulálásaként is. (Az eltiltásért folyó perben könnyebben születhetnek egyezségek.) A további „le nem zárt” lehetőségek közül arra utaltunk, hogy a bíróság meghatározott időre felfüggesztheti az eltiltást, vagy a felfüggesztést védőberendezés felszerelésének feltételéhez kötheti stb.

A másik tanulság ennek a modellnek további finomítása és a bírói gyakorlattal való összevetése során felmerült megállapításokból adódik. Többek között kiderült, hogy az angol bíróságok szemlélete: az individuális alanyi jogok s nevezetesen a tulajdon merev védelme, olyan döntésekre vezet, amelyek gazdaságilag nem hatékonyak. Az amerikai joggyakorlat viszont nem feltételenül tekintette elsődlegesnek a tulajdonvédelmet, hanem ezzel szemben is értékelte az eltiltás gazdasági következményeit a kibocsátó, sőt harmadik személyek számára; ezek az ítéletek a gazdasági optimummal sokkal

inkább összhangban voltak.¹⁶ Az eszközválasztás szempontjából mindebből az a következtetés vonható le, hogy nem a szomszédjogi eltiltásról a kártérítésre való áttérés tendenciája a leglényegesebb folyamat, a „korszakváltás”, hanem a merev alanyi jogvédelemről a méltányos érdek mérlegelésre való átmenet.

Bár az eszközválasztás elméletileg nem bizonyult valódi problémának, mégis meg kell említenünk néhány igen durva *gyakorlati* elkülönítő szempontot, hiszen a bíróság előtt így merül fel a kérdés. Eredetileg a szankciók voltak a vízválasztók, a „betiltás” és a „kártérítés” alapvetően különböző hatásúnak látszott. A magyar irodalomban is olvashatjuk, hogy végleges megoldást a behatástól való eltiltás ad.¹⁷ Ez különösen a folyamatszerű szennyezések esetében látszik igaznak.¹⁸ Csupán ezen az alapon azonban nem lehet eszközt választani, a gyakorlat számára is determináló, hogy melyik fél érdekköre van túlerőben. Ha a kibocsátóé, vagyis ha az „abba-hagyás” a kárhoz mért aránytalan költségek miatt gazdaságilag nem várható el, a bíróság tipikus választása a kártérítés lesz. De nálunk is van már arra példa, hogy a „termelési érdek” túlsúlyának nem ez az egyetlen lehetséges következménye. Az „abba-hagyás” igenis bekövetkezhet ekkor is, csak hogy éppen fordítva, ám logikusan. A gyengébb érdeket képviselő károsult „hagy fel” – ezzel a minőségével. Kisajátítják, vagy megváltják a telkét, a szennyező költségére elköltöztetik, érzéktelenebb növények termelésére kötelezik stb. Nem a szennyezés ténye,

¹⁶ L. *Ogus–Richardson*: i. m. 15. jegyz.

¹⁷ *Vö. Bogyai*: i. m. 372. old.

¹⁸ Itt ugyanis kártérítési megoldás esetén ismétlődő perekkel kell számolni (mint a magyar cementgyárak esetében), vagy ezt évi járadékfizetéssel intézményesíteni kell (l. svéd környezetvédelmi törvény, 31. §).

hanem a jogi tényállás változik meg a jövőben: nincs többé (egyéni) károsult.¹⁹

Valóban reális választási lehetősége a bírónak tehát akkor van, ha a szennyező érdekköre nem kap eleve elsőbbséget. Reális az eltiltás, ha pl. aránylag kisebb költséggel megoldható (éjjeli rakodás leállítása). Lehet értelme továbbá a szankciók alapján történő eszközválasztásnak, ha az illető jogrendszerben elismert károk köre szűk. Az irodalom közkeletű példái szerint a szomszédjogi alap a fény, zaj, bűz és hasonló terhelések és az ún. esztétikai károk elleni védekezés adekvát eszköze, és általában olyankor alkalmazható, ha a „kár” nem váltható át pénzübeli értékre. Mégsem ez a probléma magva. Azt ugyanis már említettük, hogy a nem vagyoni kártérítést kizáró jogokban is a legtöbb ilyen „megfoghatatlan” kár mégiscsak átváltható pénzre, sőt a kárfogalom burkolt kiterjesztése (egészségi károk vagy a magyar gyakorlatban a balatoni kilátás elépítése mint az ingatlan értékcsökkenése) éppen ezt a problémát oldja meg a kártérítési jog keretében. De mivel a kártérítés elvileg is korlátozottabb határfokú, általában csak az individuális károsult problémáját orvosolja, olyan károk esetében, amelyek természetüknél fogva a „köz”-re terhesek, a szomszédjogok érvényesítése hoz jobb eredményt. Ennek mindenki kedvezményezettje lesz. Ez tehát valójában a zaj-füst stb. és esztétikai károk sajátossága, amelyek tipikusan többeket érintenek. A következmények levonása, az ilyen igények felperesi legitimációjának kiterjesztése (a public nuisance modernizálása, a populáris akció) már kivezet a hagyományos polgári jogi eszközök köréből.

d) A *common law*-ban már a környezetvédelemre használható akciók kiválasztása a tényállási korlátok, másrészt ru-

¹⁹ Elköltöztetés költségeinek igénylése izzó salakot szállító iparvasút mellől: Pf. I. 20.627/1969. A növénykultúrák megváltoztatásának hazai eseteivel alább részletesen foglalkozunk.

galmas fejlesztési lehetőségek figyelembevételével történik.²⁰ Érdekes, hogy a legáltalánosabb felelősségi tényállás, a negligence, viszonylag háttérbe szorul: balesetszerű tényállásokra való tipikus alkalmazása folytán kevésbé illik a folyamatszerű szennyezésekre, és a gondatlanság követelménye is szűkítheti alkalmazását. A Rylands v. Fletcher-féle objektív felelősségi szabály gyakorlati hasznát Angliában a „nem természetes használat” követelménye minimalizálja. Az ingatlanvédelem legerősebb tort-ja, a trespass to land, amelynél a kárbizonyítás nehézségei elesnek, a „közvetlen behatás” követelményén szenvedhet hajótörést. A szomszéd ingatlanhasználatából eredő füst stb. ugyanis már nem minősül ennek (de pl. a személerakás igen, vagy az, hogy a szivárgó olajtartály megfertőzi a szomszéd forrását).²¹

A környezetvédelem leginkább használt (használható) hagyományos tort-ja a private nuisance, amely az ingatlan használatának és élvezetének bármiféle tevékenységgel való megsértését szankcionálja. Az alapvető korlátozás tehát per definitionem az ingatlanhoz való jogcím; a további korlátozások a nuisance konkrét kiépítéséből folynak az egyes jogokban.²² Leglényegesebb az ingatlan védett „élvezetének” szélesebb vagy szűkebb felfogása, valamint a fizikai, illetve az

²⁰ Az angol jogban használt tortok áttekintését l. *Ogus-Richardson*: i. m. 4. jegyz. a nuisance elemzését uők: i. m. 15. jegyz.

²¹ *Ogus-Richardson*: i. m. 4. jegyz. is figyelmeztet arra, hogy a „közvetlen behatás” széles kaput nyit a bírói mérlegelésnek. A trespass USA-beli használatára *Keeler*: Recent California Planning Statutes and Mountain Area Subdivisions. The Need for Regional Land Use Control. Ecology Law Quarterly, 1973. 107–114. old.

²² Az angol jogban a private nuisance pl. nem nyújt védelmet a kilátás elromlása ellen, és míg fizikai károk esetében a felelősség abszolút, a környezet minőségromlásakor (amenity sérelem) a bíróság a környék általános színvonalához képest követel meg színvonalcsökkenést.

egyéb károkért való felelősség különböző feltételei. De bár-hogy is tágítják a bíróságok a kár, illetve a jogcím „földhöz kötöttségét”,²³ azt az alapvető vagyoni-, illetve tulajdonosvédelmi beállítottságot, amely e tort lényege, nem lehet feladni. Ezért fordult az amerikai jogászok figyelme a public nuisance „civiljogi” következményeinek levonása felé, amely szerintük nem csupán a védelmi kört tágítaná, hanem a mindenkit fenyegető környezeti ártalmak jellegének is jobban megfelelne. A public nuisance voltaképpen büntetőjogi tényállás, amelyet a népesség egy rétegét (class) jogellenesen sértő tevékenység valósít meg. A zavarás megszüntetése hatósági feladat, magánszemélyek erre irányuló perlési jogát már az érintettek nagy száma miatt is kizárták. Csak az perelhet, aki bizonyítja, hogy a mindenkit ért sérelmen felül speciális, csak őt érintő kárt szenvedett. Az amerikai bíróságok rendkívül kitágították a speciális érdeksérelem fogalmát.²⁴ De nemcsak a hagyományos „magánjogi” perlés megkönnyítése áll a public nuisance új lehetőségeinek hátterében, hanem az a feltörekvőben levő irányzat is, hogy magánszemélyek, polgári perben, az érintettek széles rétegének képviselőjében lépnek fel. A perlési jog persze nem befolyásolja az érdemi döntést; mindkét nuisance esetében tág tere van a társadalmi és gazdasági szempontok mérlegelésének.

²³ Nem kell tulajdonosnak lenni, bármilyen jogos birtokhelyzet elegendő – de nem kap az angol jogban védelmet, aki pusztán az ingatlanon tartózkodik (pl. látogató).

²⁴ Ha tehát valaki bizonyítja, hogy speciális érdeke fűződik pl. egy hely viszonylagos csendjéhez vagy erdőség érintetlenségéhez (ez utóbbi érdeket megalapozhatja, hogy rendszeresen kirándul ott!) – mintegy a köz képviselőjeként léphet fel a zajártalom vagy az illető táj „megbontása” ellen. Más kérdés, hogy akciója sikerrel jár-e: a bíróságnak meg kell állapítania a sérelem „súlyosságát”, illetve a sértés „ésszerűtlenségét”. L. Bryson – *Macbeth*: i. m. 264. old.

3. Objektív vagy szubjektív felelősség?

Az alábbiakban — a bírósági gyakorlatnak megfelelően — elsősorban a felelősség problémáival foglalkozunk.

a) A környezetvédelmi polgári jogi felelősség az objektív felelősség legújabb hódításai közé tartozik. Mégis — legalább formálisan — szerepe van a szubjektív felelősségnek is, főleg azokban az esetekben, ha valamely újabb környezetvédelmi jogszabály nem írja elő a tárgyi felelősséget. A szubjektív felelősséggel szembeni hagyományos kifogások a környezetvédelem területén általában nem hozhatók fel. Az objektív felelőségre való áttérés egyik fő oka, a bizonyítási szükséghelyzet már nem szolgálhat általános érvként, mert a vétkességi felelősség is általában (a szocialista Ptk.-kban mindig) a bizonyítási teher megfordításával szerepel. Más kérdés, hogy tartalmilag a bizonyítás nehézségei ezzel nem oldódtak meg. A környezeti károk természete miatt ugyanis a Beweisnotstand sokkal szélesebb körben sújtja a károsultakat, mint pusztán a szennyező vétkességének bizonyítása, s a környezetkárosítók ellen irányuló anyagi szabályokat is hatástalanná teheti. A bírói gyakorlat, illetve a jogszabályok²⁵ éppen ezért sokkal szélesebben — és némiképp elmosódottan — a felelősségi feltételek összességére nézve osztják el újra, most már a károsult javára, a bizonyítási terheket. Noha szigorúan véve az okozati összefüggés bizonyítását könnyítik meg a károsultnak, annak, akinek a szennyezés ténye alól kell kimentenie magát, nem egyszer egyben vétlenségét is bizonyítania kell. (Nem volt más „feasible or prudent” alternatíva, vagy nem lépte túl a kibocsátási határértékeket.)

²⁵ Jogösszehasonlító összeállítást l. *Lutz: The Laws of Environmental Management: A Comparative Study. American Journal of Comparative Law*, 1976. 447, 470–473. old. az NSZK-ra *Grell: i. m. 2.2.*

Nem mondhatjuk azt sem, hogy a „felelősség szigorításának” szükségessége indokolja az objektív felelősséget, sem azt, hogy az „elvárható magatartás” mércéje az objektív felelősséggel közömbössé válna. A vétkes és a vétlen magatartást elválasztó határ sem eredeti értelmében, sem eredeti kockázatelosztó funkciójában nem használható már a tipikus környezetszennyezési esetekben. Egyrészt az objektív és szubjektív felelősség határai már az üzemekkel szemben támasztott magas gondossági követelmények miatt is közelednek, másrészt a vétkesség és jogellenesség az egyéni engedélyekben és határértékekben „elvárt” magatartás miatt összemosódik.²⁶ Kielezi (s egyben kézzelfoghatóvá is teszi) a problémákat a kibocsátási normák (határértékek, illetve engedélyek) még mindig ellentmondásos szerepe. Ha ugyanis ezek testesítik meg a termelési és környezeti érdek optimális egyeztetését, kérdés, hogy jogellenes-e a határértéknél kisebb szennyezés, illetve, hogy nem a norma betartása-e az adott helyzetben elvárható magatartás, vagy máshogy fogalmazva, előrelátható-e a norma alatti szennyezéssel okozott kár? Továbbmenve: eltérhet-e a bírótól az „államilag” megállapított kockázatelosztástól, és mi a garancia arra, hogy az ítéletben alkalmazott elosztás jobb vagy pontosabb mérlegelésen fog alapulni?

Mégis elképzelhetők olyan esetek, amikor a *vétkesség tulajdonképpeni szerepét* játszhatja. Közkeletű példa az elhanyagolt vagy hibás, vagy éppen üzemképtelen tisztítóberendezés (tároló stb.) esete, amikor az ebből származó károkozást legalábbis súlyosan gondatlannak minősítik. A tényállás típusa tovább tágítható olyan veszélyhelyzetek felismerésének elvárhatóságára, amelyeket valamely külső körülmény – például rendkívül alacsony vízállás (vízszennyezés), erős szél (méreggel

²⁶ A „vétkesség szakosodásához” Súlyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Bp. 1977. 39. old.

permetezés) — hoz létre. Meg kell azonban mondani, hogy az ilyen „valódibb” vétkességnek nagyobb jelentősége van a kártérítés mögöttes jogviszonyaiban (pl. biztosítás vagy munkajogi felelősség), mint magában a kártérítési felelősség megalapozásában. A magyar bírói gyakorlatban például mindegyik fenti „irodalmi” tényállás előfordult, a vétkességre azonban csak annyiban esett nagyobb hangsúly, mint a Ptk. 339. §-ára alapított egyéb esetekben, hogy itt konkrét utalás történt arra a tényállásra, amelynek alapján az alperes magatartását felróhatónak ítélte a bíróság. Így például a P. törv. III/b. 20.282/1966. sz. ügyben azért, mert az alperesi gyár évek óta nem változtatott derítő medencéin, azokat részben nem is használta és elhanyagolt állapotban tartotta. A P. törv. I. 20.490/1967. sz. eset alperesének ipari szennyvize általában nem minősült „károsan szennyezőnek”, tisztítóberendezés használata sem volt kötelező. Az adott esetben azonban a folyó mellékágának folyása a főág áradása miatt lelassult, a szennyezés koncentráldott, átlépte a határértéket is, és halpusztulást okozott. A Legfelsőbb Bíróság a Ptk. 339. §-ra alapított ítéletében azzal indokolta meg az alperes vétkességét, hogy a megváltozott rendkívüli helyzetben szigorúbb az elvárhatóság mércéje, fokozott gondossággal kell eljárni. Az ítélet más helyén azonban a bíróság expressis verbis is kimondja, hogy tulajdonképpen az átlagostól eltérő helyzet kockázatát telepíti a szennyező üzemre. Ugyanezt tette a Gazdasági Kollégium a Gf. IX. 32.444/1973. sz. ügynek a Ptk. 339. §-ra alapozott ítéletében a vétkesség kifejtése nélkül; itt rendkívüli körülmény a Rábából érkező nagy mennyiségű friss, oxigéndús víz volt, amely kedvezett az üzemi szennyvizen élő fonalgombák elszaporodásának.

Az ítéletek azonban általában nem részletezik, hogy miben állt az alperes vétkessége, hanem az okozatosság bizonyítása után leszögezik, hogy a károkozás „jogellenes és vétkes” volt,

esetleg azzal a formális kiegészítéssel, hogy az alperes „nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben elvárható volt”, vagy hogy „vétlenségét bizonyítani nem tudta”. Az ítéletekből meg tudható néhány el nem fogadott kimentési ok egyben – a már ismertetett esetekkel összhangban – a gondossági követelmény szigorúságáról is tájékoztat. A fokozott követelmények azonban elsősorban azzal hozhatók összefüggésbe, hogy az alperesek szocialista szervezetek. A cementgyár annak ellenére „nem úgy járt el, ahogy általában elvárható”, hogy porvédő erdősávot telepített (ez egyébként előírás is. Pf. I. 20 133/1971.). Egy timföldgyár porkibocsátása akkor is felróható, ha a por 99%-át visszafogó berendezést alkalmaz (Pf I. 20 500/1971.). A füst-, korom- és pernyeszennyezéssel okozott károkért való felelősség alól nem tudta kimenteni magát az erőmű azzal, hogy az országos energiagazdálkodási hatóság által kiutalt alacsony kalóriájú szénnel kénytelen az előírt mennyiségű villamosenergiát előállítani. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy nem az erőmű egyedi lehetőségei, hanem az állami vállalatokkal szemben általában támasztható, fokozott követelmény a mérce. (Pf. IV. 20.105/1964, BH. 1964. 4159.) Ugyancsak a szubjektív (ez esetben szerződési) felelősség talaján maradt az az ügy is, amelyben a Legfelsőbb Bíróság a Dikonirt-tel szennyezett öntözővizet szolgáltató vízgazdálkodási társulatot annak ellenére felelősnek mondta ki, hogy az előírt és elvégzett vízminőség-vizsgálatok ezt a vegyszert nem mutatták ki, sőt kimutatása csak olyan kromatográfiai eljárással lehetséges, amely nem kötelező, és amelyhez igen költséges berendezésre lenne szükség. A bíróság szerint a vízgazdálkodási társulat azt vállalta, hogy öntözésre alkalmas vizet szolgáltat, és ennek nyilvánvalóan nem tett eleget. „Nem bizonyította, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben tőle elvárható volt. Az őt terhelő vegyelemzést ugyanis nem végezte el.” (Pf I. 21.189/1972. BH. 1974. 18. E perrel kapcsolatban a

kérdést úgy is fel lehetett volna tenni, vajon a vízgazdálkodási társulattól *gazdaságossági szempontok szerint* elvárható-e az ilyen védekezés és ezt annak figyelembevételével megválaszolni, hogy több millió forintos kár keletkezett.)

A Ptk. 339. § alapján mondják ki a bíróságok a kártérítést a kilátás elépítéséért is.²⁷ Ezekben az esetekben is nyilvánvaló az elvárhatóság abszurd túlfeszítése: az alperesek magatartása mindenben megfelelt a – mindig individuális – építési engedélynek, mégsem jártak el az adott helyzetben általában elvárható gondossággal.

A vétkesség kitágítását nem csupán a magyar ítélkezés példái igazolják. Általános jelenség ez, amely annál szembe-tűnőbb, minél nagyobb szerepet játszanak az általános felelősségi rendelkezések.²⁸ A szocialista országokban nagyban segítik ezt a folyamatot a szocialista szervezetekkel szemben e minőségük miatt támasztott igen magas gondossági követelmények.²⁹ Ez a „túlfeszítés” kétségtelenül alkalmatlanná teszi a vétkességet eredeti kockázatelosztó, vagyis felelősségkorlátozó funkciója ellátására. A károkozó és károsult érdekegyeztetésében a jogalkotónak, illetve a bírónak fokozottan kell a jogellenességgel operálnia. Látható a magyar bírói gyakor-

²⁷ Pf I. 20.663/1964, Pf. 20.446/1965 (BH. 1965. 4.401, illetve 4.652); P. törv.I. 20.616/1966 (BH. 1967. 5.254); P. törv.I. 20.294/1975.

²⁸ *Grell*: i. m. 2.2., *Külenyi*: i. m. 2. jegyz. 292. old.

²⁹ L. NDK Landeskultugesetz levegőtisztasági végrehajtási rendelete (1973) 19. § (1) bekezdés. A kibocsátók kártérítésre kötelesek, ha bizonyítható, hogy „a szocialista termelési viszonyok között a káros kibocsátások elkerülésére vagy csökkentésére rendelkezésükre álló lehetőségeket nem kötelességüknek megfelelően használták”. Az általános magatartási kötelezettségek szempontjából jelentősek továbbá az olyan rendelkezések, amelyek kimondják a mindenkori technikai szintnek megfelelő védekezését. Hasonlóan Pf. IV, 20.105/1964. (BH. 1964. 4159.)

latban is a „vétkes és jogellenes” összefonódása, mégpedig nemcsak mint általános indokolási formula, hanem igen meggyőzően ott, ahol kibocsátási, illetve egyéb engedélyről vagy normáról van szó. Ezeket a bíróság vagy mind a jogellenesség, mindpedig a vétkesség szempontjából negligálja,³⁰ vagy mindkettő szempontjából figyelembe veszi. Ez utóbbi fejeződik ki abban a törvényi megoldásban, hogy az objektív felelősség szabályai szerint a normát túllépő szennyezéssel okozott károkat kell megtéríteni.³¹

b) A magyar bírói gyakorlatban a vétkesség imént bemutatott használata mellett jól megfigyelhető az a fejlődésvonal is, hogy *a veszélyes üzemi felelősség körét fokról fokra kiterjesztik* a környezetvédelemben. Ugyanakkor kezdetben tartotta magát az az irányzat is, amely az objektív felelősség alkalmazását azért utasította el, mert szerinte a szennyezés nem áll összefüggésben az üzemek fokozott veszélyességével.³²

Az objektív felelősség kiterjesztésének kiindulása a mérgező anyagok tartása, illetve használata során okozott károkkal kapcsolatos bírói gyakorlat volt a 60-as évek közepén – perme-

³⁰ Így az eddigi magyar gyakorlat fő vonala szerint a norma betartása ellenére is jogellenes és vétkes a kilátás elépítése, illetve a víz- és a levegőszennyezés, l. a fenti eseteket. Az ellenkező álláspontra l. pl. *Kolbaszov*: A szovjet vállalatok anyagi felelőssége környezetszennyezésért. Magyar Jog, 1975. 476. old. által idézett döntések: az új gyár nem felelős a normát többszörösen meghaladó szennyezésért, mert technikai védelmét teljes kapacitással működteti, nincs szó sem jogellenességről, sem vétkességről.

³¹ Ktv. 42. §; OSzFSzK természetvédelmi törvénye 1960.

³² Pf.IV. 21.132/1964. illetve Pf.IV. 21.136/1964. sz. ügy, mindkettő ipari levegőszennyezés miatt, mindkettőben megítélik a kártalanítást vétkességi alapon. A második ügyben annak ellenére nem tekintették veszélyesnek a szennyező üzemet, hogy a szennyezés a határérték 265-szöröse volt.

tezés, illetve vegyszeres gyomirtás miatt indult kártérítési perek, amelyekben a környezetvédelmi aspektus tudatosan még fel sem merült.³³ Az ítékezés fő vonala az objektív felelősség volt, azon az alapon, hogy a fokozott veszélyt az alkalmazás módjától függetlenül a mérég maga képviseli; ingadozás olyan határhátrétegekben jelentkezett, hogy a kis mennyiségű vagy háztartásbeli, avagy az egyszeri, illetve alkalmoszerű méréghasználattal okozott károkra is kiterjed-e a tárgyi helytállás. Ez a kétely a „veszélyesség” logikája alapján indokolt is: kevés mérég – nem fokozott veszély.³⁴ A következő lépés a 70-es évek elején az így megszilárdult objektív felelősség alkalmazása volt a gyárkémiényből távozó mérgező anyagok okozta károkra.³⁵ A minőségi változást az a kérdés hozta, hogy indokolt-e különbséget tenni a mérgező anyagot tartalmazó és nem tartalmazó ipari szennyezés között. Ez ugyanis elvágja a mérég önmagában vett veszélyességének köldökszinórját, és önálló indokolást követel. A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának tanácsvezetői értekezlete 1971. június 22-én úgy foglalt állást, hogy a mérgező anyagot tartalmazó, valamint a tömeges vagy rendszeres károkat okozó ipari víz- és levegőszennyezésre a Ptk. 345. §-a alkalmazandó.

³³ L. pl. Győri Megyei Bíróság Pf. 20.209/1962. BH. 1963. 3415; P.törv. III/B. 20.243/1965. BH. 1965. 4572.

³⁴ Pécsi Megyei Bíróság Polgári Kollégiuma 1965. nov. 11-i, Debreceni Megyei Bíróság Kollégiuma 1965. június 19-i, Kaposvári Megyei Bíróság Polgári Kollégiuma 1965. október 22-i ülései. A BH. 1963. 3415. sz. döntés kimondta, hogy a permetezés a gépi erőtől függetlenül veszélyes tevékenység. A 345. § alkalmazását az Igazságügyi Minisztérium is sürgeti, és a 339. § használatát mint a „réghez ragaszkodást” helyteleníti. (L. 206/1966/4. sz. Tájékoztató, ill. a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának tanácsvezetői értekezlete, 1971. június 22.)

³⁵ A Pf.I. 20.500/1971. sz. ügyben a Legfelsőbb Bíróság elrendeli annak tisztázását, hogy az alperes timföldgyár bocsát-e ki mérgező anyagokat. Erre a döntés jogalapja (345. vagy 339. §) szempontjából is szükség van.

E fejlődési vonal betetőzése a Ktv. 46. §-a, amely szerint az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységgel másnak okozott kárt a Ptk.-nak a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályai szerint kell megtéríteni. Ez igen jelentős formai egységesítés, hiszen az ítélkezés sosem alkalmazta az objektív felelősséget sem kilátásvédelmi, sem vízszennyezési esetekben, sőt továbbra is születtek jelentős levegőszennyezési kártérítések is vétkességi alapon.³⁶ A törvény által bevezetett objektív helytállás körét azonban lényegesen szűkíti az a rendelkezés, amely szerint a törvény alkalmazásában az a szennyezés, illetve ártalom káros, illetőleg veszélyes, amely a külön jogszabályokban meghatározott határértékeket meghaladja [Ktv. 52. § (2)]. Az indoklás egyértelműen kimondja, hogy a törvény csakis a határértéket meghaladó szennyezést tiltja. A törvény ezekkel a határnormákkal a „környezetvédelmi” és „termelési érdekek” egyeztetésének [Ktv. 4. § (2)] szerez érvényt az önmagában csakis „környezetpártinak” tartott objektív kárfelelősségben. A választott módszer azonban gyökeresen eltér a bírói gyakorlat eddigi útjától, amely a határértékeket a kár polgári jogi jogellenessége szempontjából közömbösnek tartotta, s – ha egyáltalán – az érdekegyeztetés sokkal individuálisabb módjaival próbálkozott. Jelen problémánk szempontjából nyitott kérdés, hogy a határérték hiányában, illetve a norma alatti szennyezéssel okozott károkért objektív vagy szubjektív felelősség áll-e fenn.³⁷ A Ptk.

³⁶ Pf. I. 20.133/1971., Gf. III. 30.325/1976., Pécsi Megyei Bíróság 2G. 40.147/1974.

³⁷ *Gátos-Lábady* szerint határértékek hiányában „különleges védekezést igénylő tevékenységnek minősül minden olyan veszélyeztetés vagy károsítás, amely a törvény által védett érdeket sért” (i. m. III/3). *Szentgyörgyi Rezső* szerint a határérték alatt szubjektív felelősség érvényesül. A környezeti károk bizonyításának nehézségei és a károkozók egyetemleges felelőssége. *Magyar Jog*, 1976. 1053. old., hasonlóan

módosítása ugyan azzal egészítette ki a veszélyes üzem működéséből eredő károkért fennálló objektív felelősség főszabályát (345. §). hogy ezt „kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz”, de az Indokolás szerint csupán a környezetvédelmi törvény fent idézett rendelkezésével való összhang miatt vették fel azt a kiegészítést, tehát nem kívántak annál általánosabb szigorú felelősséget bevezetni.

c) Az ítéletek indokolásában és az irodalmi kommentárokban is megfigyelhető, hogy a szigorú felelősség alkalmazása makacsul kötődik a „veszélyes üzem” magyarázatának automatikus kiterjesztéséhez.³⁸ De az is látszik, hogy erőltetett ez a megokolás,³⁹ a környezetvédelmi tényállások *egészére* pedig képtelenség lenne alkalmazni (pl. esztétikai károkra, zaj- és fényhatások egy részére, erózióra, kumulációs károkra).

Boros József: Környezetvédelem a szerződésen kívüli kártérítési perek ítélkezési gyakorlatában. Magyar Jog, 1976. 898. old.

³⁸ L. pl. *Gátos-Lábady*: i. m. III. 2. és 3., *Sárándi Imre: A tudományos-technikai forradalom és a jogtudomány. Gazdaság- és Jogtudomány, 1972. 165. old.* *Tarr György: Érdeütközések és érdekegyeztetés a mezőgazdaságban jelentkező környezeti ártalmak kártalanításánál és kártérítésénél a peres és a peren kívüli eljárásban. Konf. anyag, II. 2. b.,* azonban kifejti, hogy a veszélyesség nem a gépek és energia működésében, hanem „a különleges védekezést igénylő helyzetben” van.

³⁹ A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma nem indokolta 1971. június 22-i, fent ismertetett állásfoglalását. Az ülésen Eörsi Gyula azzal érvelt, hogy a veszélyviselésnek az üzemre hárítása ösztönözheti a kormányt kockázati alap létrehozására, a Legfőbb Ügyészség képviselője viszont éppen a népgazdaság teherbírására és a műszaki lehetőségekre hivatkozva a 345. § alkalmazása ellen szólt.

4. Jogellenesség és a szennyezési határértékek

a) Ha tehát a vétkesség nem áll rendelkezésre a károkozók és a károsultak érdekegyeztetése számára, kérdés, hogy a jogellenesség, illetve a felelősség egyéb elemei hogyan fejezhetik ki az erőviszonyokat. Szükségképpen igen élesen merül fel ez a probléma az objektív felelősség általános környezetvédelmi alkalmazása esetén. Ha a tárgyi felelősség mindenkire és mindenfajta környezeti terhelésre vonatkozik, aligha található egy-egy értékelési alap, akár kalkulációs szempontból, akár az érintettekkel szembeni magatartási követelmények szempontjából nézzük.⁴⁰ „Tiszta” objektív felelősséget eddig részterületeken, víz- vagy levegőszennyezési ügyekben alkalmaztak sikerrel, ahol a tipikus tényállások ismertek voltak. Az az általános tárgyi felelősség is, amelyet a Ktv. 46. §-a önmagában tartalmazna, azonnal lebomlik az egyes részterületek szerint, és eleve arra hagyatkozik, hogy az egyes területeken az optimális érdekegyeztetést az államigazgatási szervek már elvégezték. (L. 52. §.) Az így megoldott veszélyes üzemi felelősség a jogellenesség kárelosztó szerepe szempontjából is az egyik szélsőséges álláspontot képviseli: az államigazgatási szervek határozzák meg (az általánosság különböző fokain, az egyedi engedélytől, illetve normától kezdve az általános határértékekig), hogy mely környezeti károk minősülnek jogellenesnek a polgári jog szempontjából is.

Az ellenkező véglet az az álláspont, hogy a jogellenességet a károkozás ténye önmagában megalapozza, kivéve, ha az okozónak a károkozásra törvényi felhatalmazása volt; a szennyezési határértékek, illetve engedélyek nem minősülnek

⁴⁰ Ezért nyilvánult meg erős politikai (és jogirodalmi) ellenállás a svájci környezetvédelmi törvény javaslatának azon variánsa ellen, amely a vízjogból ismert általános tárgyi felelősséget általánosította az egész környezetvédelemre. *Keller*: i. m. 129–135., ill. 163. old.

ilyen felhatalmazásnak, tehát polgári jogi szempontból közömbösek. Itt egyben láthatjuk, hogy a jogellenesség teherelosztó funkciója nem kapcsolódik szükségszerűen az objektív felelősség formális kimondásához. De ha a felróhatóság közömbös és most már a jogellenesség is „adva van”, a bíró minden olyan eszközét elveszti, amellyel a károkozó érdekkörébe tartozó szempontokat globálisan annak javára értékelheti.

Bíróságaink már a Ktv. előtt ezt a környezetpárti megoldást választották: sorozatban utasították el az alperesnek azt a védekezését, hogy a normáknak megfelelően jártak el. Ezzel összhangban a Ktv. határértékekhez kötött objektív felelősségi konstrukciójára is az volt az első reagálás, hogy fölvetették a határérték alatti szennyezésért való felelősség kérdését. A törvény és a bírói gyakorlat koncepciója között első látásra az a különbség, hogy az előbbi eleve az érdekek egyeztetéséből indul ki (ez fejeződik ki a határértékekben), az utóbbi viszont harcosan egyoldalú a „környezet” javára. Valójában azonban az érdekegyeztetés általánosságában és fórumában van az eltérés, sőt ellentét. Mivel erre még visszatérünk, most csak azt emeljük ki, hogy a bírónak akkor is maradnak eszközei az érdekegyeztetésre, ha a környezetszennyezést már kiindulásként jogellenesnek és felróhatónak tartva vonja kizárólag a saját mérlegelési körébe. A Ktv. előtti időből is találhatunk példákat arra, hogy a bíróság a kármegosztással vagy az okozatosság bizonyításának túlszigorításával manipulál a károkozó javára.⁴¹ Sajnálatos, hogy alapvető döntések olyan konkrét ügyekben is születtek, amelyekben a felek erőviszonyaira tekintettel az eredményt méltánytalannak érezhetjük.⁴² Nem feledhetjük azonban, hogy ezek mögött az érdekegyeztetés szükségszerű feladata és eszközkeresése áll. Azt is látnunk

⁴¹ Pf. I. 20.737/1969. Gf. III. 31.030/1970.

⁴² P. törv. V. 20.190/1975. (BH. 1975. 562.) I. még a 66. jegyzetet és az ahhoz tartozó szöveget.

kell, hogy az említett eszközök a károsultpárti alapállást korrigálják. Előfordul azonban olyan érdekhelyzet is, amelyben a „károkozás általános tilalma” könnyen éppen a védekezési lehetőségekkel ellentétes kárviselésre vezet. (Pl. a méhkárok esetében.) Ilyenkor jobb lenne, ha az elvárható magatartás nem másodlagosan, a károsult közrehatása kapcsán jutna szóhoz, hanem mint a károkozás felróhatósága/jogellenessége.

b) Néhány példával szemléltetjük bíróságaink gyakorlatát a jogellenesség kérdésében.

Az egyes tényállástípusokra vonatkozó ítéleteket vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a bíróságok, ha az igazgatásától eltérő, önálló véleményt formálnak is a szennyezés jogellenességéről, azért igyekeznek a jogellenesség kimondásának valamilyen speciális, konkrét, jogszabályi alátámasztást találni, és csak végső esetben hagyatkoznak a károkozás általános tilalmára. Vízszennyezési ügyekben ilyen alapot ad pl. az 1964. évi vízügyi törvény általános vízszennyezési tilalma, amelyet a bíróságok mintegy abszolutizálva a „fertőzést és káros szennyezést” konkretizáló határértékek és a szennyvízbevezetési engedélyek ellen játszanak ki.

A P. törv. I. 20.277/1967. sz. ítélet szerint „a folyóvizek szennyezésének jogellenességét a szennyvízbírság fizetése, illetőleg az ennek fejében kapott szennyvízbevezetési engedély nem szünteti meg”. A P. törv. I. 20.490/1967. sz. ügyben (BH. 1967. 5529) a magatartás jogellenes, ha az alperes az engedélynek megfelelően nem használ szennyvízszűrőt, de más rendkívüli okok mégis kárhoz vezetnek.

Kilátásvédelmi ügyekben nem mindig talál a bíróság konkrét rendelkezést,⁴³ s levegőszennyezési ügyekben 1973-ig

⁴³ Kivétel pl. Balaton-parti építkezésről szóló megyei tanácsrendelet a Pf.I. 20.663/1964. (BH.1965. 4401) sz. ügyben. Egyetlen olyan esetet ismerünk, amelyben az építési engedély a jogszerűség bizonyítékeként szerepel: P.törv.III. 20.646/1970.

nem állt rendelkezésre speciális jogellenességi alap. Ezekben az esetekben a károk jogellenessége lehet erősebb, mint az építési vagy kibocsátási engedély szerinti eljárás. A vegyszeres növényvédelem esetei közül a repülőgépről idegen területre hullott permetezőszerrel okozott károk jogellenessége sosem volt kétséges, problémátlanul alkalmazták az objektív felelősséget is.

A méhkárok esetében a már említett sajátos érdekhelyzet csak a kármegosztások nagy számából látszik. A bírói gyakorlat úgy szilárdult meg, hogy a károkozást feltétlenül jogellenesnek tekinti (és az objektív felelősséget alkalmazza), és a felek érdekeit a kármegosztás keretében mérlegeli. A bíróság akkor sem állapítja meg a permetező mentesülését objektíve elháríthatatlan ok alapján, ha a méhészt az értesítés ellenére is kiengedi méheit, sőt akkor sem, ha a szakigazgatási szerv mulasztja el a méhészt értesítését a nála szabályszerűen bejelentett permetezésről (P. törv. V. 20.645/1973. BH 1974. 258.). Pedig a méhek berepülését a permetezett területre elsősorban a méhészt akadályozhatja meg, a permetező a méhészek figyelmeztetésén kívül aligha tehet mást a kár elhárítására. Sem a bíróságok elszórt próbálkozása a permetezőtől megkívánt magatartás részletes előírásainak alkalmazására, sem az elmélet régebbi javaslata a méhkárok vétkességen nyugvó elbírálására nem tudta áttörni ezt az ítélkezést.⁴⁴

⁴⁴ Ilyen próbálkozás volt a Pf.I. 20.845/1970. sz. ítélet, amely nem tekintette jogellenesnek a permetező károkozását, ha az a 43/1968. (XII. 6.) MÉM sz. rendeletben előírt összes bejelentési és értesítési kötelezettségének eleget tett. Az ilyen részletes előírások úgy is értelmezhetők, mint a vétkességi felelősség objektivizált magatartási mércéi. A Ptk. 345 §-át alkalmazva hasonlóan „bontja le” az adott helyzetben elvárható magatartást a Szegedi Megyei Bíróság (Pf. I. 20.316/1970. BH. 1971. 6630.), amikor nem fogadja el kimentő okként, hogy a nagyüzem minden érdekeltet értesített a 21 napos permetezési időszakról, hanem az értesítés tanyák és napok szerinti konkretizálását

c) Bíróságainknak ez a jogellenességi gyakorlata abban a kontextusban nyer különleges jelentőséget, hogy a jogellenességnek az államigazgatási normáktól független megállapítása valójában – mint Kilényi Géza rámutatott⁴⁵ – *az államigazgatási határozatok indirekt felülvizsgálatával* jár. Mivel az államigazgatási és bírói út tartalmi hasonlósága, párhuzamoságának indokoltága, sőt hierarchiája a polgári jog környezetvédelmi hatékonyságának egyik kulcskérdése, helyzetleírásunkban az ítélkezést ebben az összefüggésben is ismertetnünk kell.

Az igazgatás bíróági revíziójának kétségtelen tényét a környezetvédelmi ügyekben egyelőre nem értékelhetjük túl. Az alsóbíróságok szintjén még erősen tartja magát az a nézet, hogy pl. az építési engedély legalizálja a szomszédoknak okozott károkat. Az eltérő érdekmérlegelést feltűnően sok esetben a Legfelsőbb Bíróság törvényességi eljárásban érvényesíti. Az, hogy a bíróságok nem állapítanak meg olyan kötelezettséget, amely „gyakorlatilag lerontja az államigazgatási engedély értékét”, vagyis sem abbahagyásra, sem más magatartásra nem kötelez, hanem „megelégszik”⁴⁶ a kártérítési következmények levonásával, legalább annyira a bíróságok óvatosságából következik, mint az ügyek természetéből.⁴⁷ A bíróságok továbbá

követelte meg, ill. tekintette volna a kimentéshez elégségesnek. *Eörsi Gyula* már korábban javasolta a méhkárok vétkességi alapú elbírálását, szerinte a 345. § alkalmazása mögött valójában méltányossági kártérítés van. (A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve. Bp. 1966. 558. pont.) Újabb esetek: Pf.I. 20.845/1970; P.törv.V. 20.645/1973; P.törv.V. 20.604/1974; Pf.I. 21.077/1974.

⁴⁵ *Kilényi*: i. m. 2. jegyz. 287–288. old.

⁴⁶ *Kilényi*: i. m. 2. jegyz. 285. old.

⁴⁷ Az „ügyek természetéből” azért, mert tipikusan nem beruházási tervekről, hanem az ítélelhozatalkor már befejezett építkezésekről van szó. A „bíróság óvatossága” pedig az indirekt felülvizsgálat bizonytalan státuszából, sőt bizonytalan legalitásából következik: a revíziót jogszabály nem teszi kifejezetten lehetővé.

nagyon óvatosan élnek a jogellenességnek egyedül a károkozásra való alapításával. Az viszont a véletlenül múlik, hogy akárcsak tanácsrendeletben, OVH-utasításban stb. sikerül-e speciális jogellenességi alapot találniuk. A csekély számú ügyből nem jogos általánosítani, de a meglevő ítéletek azt mutatják, hogy az említett jogszabályok mindig megerősítik a károsult pozícióját.

Az igazgatási hatóságok, saját indoklásuk szerint, általában a „közérdeket” érvényesítik a szomszédok jogai terhére. Utóbbiak ugyanakkor egyéni tulajdonosi pozíciójuknak kérnek bírói védelmet — és rendszerint meg is kapják. Így pl. a hatóság szerint a tervezett lakásszám felépítéséhez fűződő „fontos közérdek” indokolja a szomszédok beárnyékolását (P. törv. I. 20.616/1966. BH. 1967. 5224.), a balatoni kilátást elfogó orvoslakás (Pf. I. 20.663/1964. BH. 1965. 4401.) vagy községi víztároló (Pf. I. 20.446/1965. BH. 1965. 4652.) megépítése szintén „közérdek”. A tulajdonosok ezzel szembeni pernyertessége azonban nagyon viszonylagos. Igaz, hogy „kártérítést” kapnak — ám a zavarástól való eltiltás, az építkezés leállítása helyett a kártérítésbe való átváltás az ő gyengébb pozíciójuknak eredménye. (Nemcsak a közérdekkel szemben, hanem az önző szomszéd új házának értéke és az ő telkük értékcsökkenése viszonyában is.) Az építésügyi hatóság eleve így gondolkodik. Az árnyékot vető bérházat másodfokon is engedélyező igazgatási határozat utal is arra, hogy a fellebbező családiház-tulajdonosok „kárukat érvényesíthetik”. A 10/1969. ÉVM sz. rendelet ki is mondja, hogy az építési engedély a munkával kapcsolatos polgári jogi igényt nem dönti el.

A kártérítés kényszerpályája azonban kényszeredett megoldás is. A felelősségi szabályok alkalmazása kizárja a szomszédjogi tűrési kötelezettség mérlegelését, amelyre pedig nemcsak a közérdek érve, hanem a zavarás megszüntetésének ezekben az ügyekben tipikusan felmerülő gazdasági elvárhatósága

szinte kínálkozna. De ha valóban bebizonyosodna, hogy a tulajdonos engedni köteles a közérdeknek, helyesebb lenne kártalanításról beszélni és ennek megfelelő jogi megoldást alkalmazni. Jól mutatja ezt az említett víztárolás ügy, amelynek indokolásában a Legfelsőbb Bíróság kifejezetten helyesli, hogy az építés helyét eldöntő szervek „a népgazdasági szempontokra figyelemmel . . . az olcsóbb megoldást választották, és ezzel . . . legalább 100 ezer forint megtakarítást értek el”, mégis kimondja ugyanezért a beruházó és a tervező vétkességén nyugvó kárfelölősségét (és általános kárként 15 ezer forintot ítél meg).

A bíróságok előtt az „érdekek” kibontása helyett a formális elemeké a főszerep. Amilyen formális a hatóságok részéről a közérdek hangoztatása, éppen olyan az ellenérv, hogy a (speciális jogellenesség megalapozására használt) jogszabály előírásától való eltérésre a közérdek nem jogosít fel. A felelősség konstrukciója egyáltalán azért használható, mert az érdekkompromisszum már a megcélzott szankcióban, a kártérítésben benne van. A szomszédjogi szabályok alkalmazása természetesen teret adna a valódibb érdekmérlegelésnek. Erre azonban eddig csak akkor került sor, ha a bíróság nem talált speciális jogellenességi alapot. Pl. a P. törv. III. 20.646/1970. sz. ügyben az ingatlan tulajdonos a benzinkút bűze és zaja miatt perelt. A bíróság szerint a kút engedélyezése nem ütközött konkrét előírásba. A tág érdekmérlegelésbe bevonták a Balaton-part fejlesztésével együttjáró beruházások következtében a felperes javára bekövetkezett „ingyenes” ingatlanértékemelkedést — és a kút okozta csökkenést ehhez képest jelentéktelennek minősítették. Ugyanez az érvelés még fokozottabban állna a víztárolás ügyre is — ott azonban a kilátást védő tanácsrendelet véletlene kártérítéshez juttatta a tulajdonost, míg itt ő maradt a kárviselő.

A kártérítési ügyek utólagos jellege is megnehezíti az érdekmérlegelést. A bíróság nem mérlegelheti a kisebb kárral járó változatokat, nem módosíthat menet közben. Az érdekmérlegelés valódi területe a tervezési szakaszban való fellépés, az engedélyek direkt megtámadása. Ilyenkor még egy olyan „merev” eszköz is, mint a szomszédjogi eltiltás, a felek egyezkedéséhez teremthet kitűnő hátteret.

5. Kár és kárenyhítési kötelezettség

a) A kár polgári jogi fogalma nem ölel fel minden káros környezeti terhelést. Az eddig tárgyalt esetek is mutatják, hogy azok a károk, amelyeket polgári jogi úton érvényesíteni lehet, rendszerint már csak *következményei* a tulajdonképpeni környezetszennyezésnek. A cementgyár nem a levegőminőség, a cukorgyár nem a vízminőség rontásáért fizet kártérítést, hanem a porleülepedés miatti természsökkenésért, illetve az oxigénszegény vízben elpusztult halakért. A „kár” tehát eleve úgy működik, mint a lényeges terhelést a lényegteltentől elválasztó igen durva osztályozó – hasonló a szerepe a szomszédjogi tűrési határhoz.⁴⁸ Pontosabb azonban, ha úgy fogalmazunk, hogy a kár fogalma választja el az individualizálható környezeti terheléseket a nem individualizálhatóktól, és teszi az előbbieket egyáltalán hozzáférhetővé az alanyi jogvédelemre korlátozódó polgári jog számára is.

A kár korlátozó szerepét az egyes jogrendszerek két irányban is tovább építik. Részben magának a tűrésküszöbnek a kialakításával (az egyes kárfajták szűkebb vagy tágabb el-

⁴⁸ Vö. Bullinger: Rechtsfragen des Verursacherprinzips beim Umweltschutz. In: Das Verursacherprinzip und seine Instrumente. Berlin, 1974. 75. old.

ismerése, igen nagy különbségek lehetnek a nem vagyoni kár területén), részben pedig a már a tűréshatáron felüli kárkövetkezményeknek a kárfelelősség szabályai szerinti elvágásával.⁴⁹

A szennyező szempontjából szemlélve a kár szintén csak egy része azoknak a költségeknek, amelyeket a környezet szennyezése miatt viselniük kell. (A megelőzés költségeitől kezdve a kártérítésen és mentési költségeken keresztül a különböző bírságokig.) Az ő számára a „kártérítésnek”, „kár”-nak az az értelme, hogy elválasztja a polgári jog alapján követelhető költségeket azoktól, amelyek viselésére igazgatási úton kötelezik. Itt mások a „kár” határai, mint a károsultnál: sokkal nagyobb lehetőség van a környezeti károk nem individuális természetéhez való alkalmazkodásra. Polgári jogi kárként jelentkezhetnek – és ezért biztosíthatók stb. – olyan tételek is, amelyek még nem hárultak át egyes károsultakra. Az igazgatási, illetve polgári jogi úton érvényesített költségek közötti határok – éppen mert a kár egyéniesítése hiányzik – véletlenszerűek.⁵⁰

A környezeti terheléseknek az az eleve kisebb része, amelyet a polgári jog „hivatott” az okozóra hárítani, illetve jóvátenni, tovább szűkül a kárszámítás és a bizonyítás már köz-

⁴⁹ L. Lutz példáit (i. m. 473. old.): szennyezett városi levegő következtében a lakosság gyakran mos, növekszik a vizek szennyezése a mosószerrel, ebből halkárok és elmocsarasodás származik; az olajszennyezés a biológiai vízkárokon kívül visszaveti a turistaforgalmat, amelynek gazdasági kárkövetkezményei elvileg vég nélkül továbbvezethetők stb.

⁵⁰ Ugyanazt a funkciót ugyanis polgári jogi és igazgatási eszközökkel is el lehet látni, pl. a kárelhárítást vagy a kárenyhítést lehet akár kárként, akár bírságként beszedett összegekből pénzelni. A magyar irodalomban is felmerült az a nézet, hogy a bírság általában a nem egyéniesített károsultak javára szóló káráltalány. Ellene *Külnyi*: i. m. 2. jegyz. 291. old.

helyszerűen ismert nehézségeivel. Ezeket alább bemutatjuk, itt annyit érdemes megjegyezni, hogy részben éppen az eredményre orientált kár-fogalomból származnak, amely megfelel balesetszerű szennyezésnél, de nem a lassú, folyamatszerű szennyezések esetében. Itt, mire a kár bekövetkezik, az okozás elhalványul.

Legáltalánosabban természetesen nem a bizonyítás, hanem bizonyos *kárfajták* elismerése tágíthatja, vagy szűkítheti a kártérítés hatáskörét. E tekintetben jelenleg a *nem vagyoni károk* megtérítésének lehetősége a neuralgikus pont. A környezetvédelem körében ez több tényállás-típust fed. Általánosan elterjedt az „esztétikai károk” megjelölés, amely alatt igen eltérő sérelmeket értenek, a táj- és városkép elcsúfításától kezdve viszonylag érintetlen természeti egységek megbontásáig pl. ipartelepítés, útépités által, továbbá adott területek üdülésre alkalmatlanná válását stb. A környezeti nem vagyoni károk másik típusa a környezet általános minőségromlásából eredő specifikálatlan „rossz érzés”, idegi megterhelés. Látható, hogy ezeket a károkat igen nehéz megragadni, hiszen megítélésük mind a sértett, mind pedig a bíró részéről szükségképpen szubjektív. Általában is rontja az ilyen károk polgári jogi megtérítésének esélyeit, hogy az esztétikai minőség védelmét igazgatási feladatnak tartják: valóban, erre vonatkozó normákat általában természet- és tájvédelmi jogszabályok vagy építési, területfelhasználási igazgatási engedélyek állapítanak meg, illetve érvényesítenek.⁵¹ A polgári jog számára – a kínálkozó feltételezés ellenére – nem az az alapkérdés, hogy vajon az illető jogrendszer elismeri-e a nem vagyoni károk megtérítését.

⁵¹ A „táj jellegének” védelmét egy svájci kantonban, és az igazgatási eszközök lehetőségeit l. *Bufford: Aesthetic Legislation in Vaud: A Swiss Model Adaptable for American Use. American Journal of Comparative Law*, 1976. 391. old.

Az esztétikai és más nem vagyoni károkat ugyanis nagyrészt át lehet váltani szomszédjogi sérelemre, ingatlan-értékcsökkenésre stb. vagy pedig egészségi kárra. Különösen az utóbbival kapcsolatos kártérítési lehetőségek egyre nagyobbak lesznek, legalábbis ami az általános környezeti terhelés és a betegségek közötti összefüggés kimutatását illeti.⁵² Ezt az „átváltást” láthattuk a magyar kilátásvédelmi pereknél is. A horgászegyesületek halpusztulás miatti kártérítési pereiben az ítékezés sokáig foglalkozott a horgászok vagyoni érdekelttségének megalapozásával; magát a lehetetlenné vált kikapcsolódást, felüldülést stb. nem lehetett kárként érvényesíteni.

A valóban elsőrendű kérdés a — bármely címen is megítélendő — károk meghatározása, közelebbről standardizálása és individualizálása. A két feladat másra-másra vonatkozik, noha a gyakorlatban a megoldások összemosódnak. Mindezek már általában a környezeti károk jellemző problémái, legfeljebb itt kiélezetten jelentkeznek. A környezeti nem vagyoni károk többnyire nem individuálisak, mindenkit érintenek, s ha nem is feltétlenül vagyoni kárra, de egyéni alanyi jog sérelmére át kell váltani őket. Ez az egyéniesítés veti fel ugyanakkor a standardizálás kérdését: általában is meg kell határozni, milyen határokig terjed a védelem (itt: a „termelési érdekekkel” szemben). Az esztétikai és hasonló károk esetében ez nyilván nehezebb, mint az öröklött (bár gyengülő) értékrendben biztos helyet elfoglaló vagyoni jogsérelemnél. Igen jól szemléltetik mindezt a common law megoldásai. A károsulti minőséget valamely mesterséges plusszal: tulajdonjog sérelme, más speciális érdekeltség, illetőleg az átlagnál súlyosabb megterhelés

⁵² A sugárkárokkal kapcsolatban I. alább, II. fejezet, Atomkárok, 2. d. pont.

bizonyításával kell megteremteni.⁵³ Az „átlag” meghatározásakor pedig a bíróságnak fel kell állítania az egyes tájakra, lakónegyedekre stb. vonatkozó minőségi normákat.

A megtérítendő kárfajták másik határkérdése, hogy a kár csökkentésével, a továbbterjedés megállapításával, mentéssel stb. kapcsolatos költségeket a kibocsátó viseli-e. Ezek ugyan csak fenntartásokkal nevezhetők kárnak, éppen a károk eredmény-szemlélete miatt; a szennyező szempontjából azonban mindenképpen kárként jelentkeznek, és több környezetvédelmi törvény kifejezetten kárként kezeli őket.⁵⁴ A biztosítók is általában kiterjesztik a felelősségbiztosítást ezekre a károkra is.⁵⁵ Az a kérdés tehát, hogy a kár (harmadik személy károsultnál) mikor következik be, ezzel elmosódik. Olajtartály szivárgása esetén például nem kell megvárni, hogy ivóvíz fertőződjön meg, vagy az olaj elérje a talajvíz szintet – próba- és pótkutak fúrása, figyelése, a szennyezett föld kicserélése akár a károkozó saját területén is, olyan mentési költség, amely a szennyezőnél (biztosítójánál) kárként lép fel.⁵⁶

b) A környezetvédelmi irodalomban közhely a környezeti károk bizonyításának nehézsége. Ez többféle problémát is fed. Egyrészt az okozás bizonyításának akadályait, tehát annak a

⁵³ L. Ogus–Richardson: i. m. 4. jegyz. 461. old., i. m. 15. jegyz. 296. old. és Bryson–Macbeth: i. m. 264. old.

⁵⁴ Az erdővédelemre l. Lengyelországban 18. sz. MT rendelet az erdők védelméről 1970. január 1. és Brzezinski: Legal Protection of Natural Environment in Poland. 1974. 125. old., a Szovjetunióban Kolbaszov: i. m. 478. old., Svájcban Keller: i. m. 170. old.

⁵⁵ A magyar Állami Biztosító is pl. a Kőolaj- és gázipar vagyoni- és felelősségbiztosítási feltételeiben (47. pont).

⁵⁶ Ilyen mentési kár volt pl. a pakura lehalászásának és összegyűjtésének költségei a Dunán 1974-ben (A Dunai Vasmű 15 millió forintot fizetett az Országos Vízügyi Hivatalnak), ilyen Lengyelországban az erdők veszélyeztetett zónáinak felmérése, a Szovjetunióban a kipusztult erdők területének megtisztítása.

tisztázását, hogy ki, illetve kik és milyen arányban okozták a szennyezést; ebbe a körbe tartozik a kisebb, önmagukban jelentéktelen szennyezések kumulációjával okozott károkért való felelősség kérdése stb. Ezek tehát inkább a felelősség általános problémái, amelyeken a jog a bizonyítási teher megfordításával, az egyetemleges felelősség kimondásával, az okozás vélelmével, illetve a valószínű vagy „tipikus károkozók” kárterítésre kötelezésével segíthet.⁵⁷ Másrészt a bizonyítás nehézségei közé tartozik a *károk mértékének* megállapítása és behatárolása. Ez a környezetvédelmi károk tulajdonképpeni problémája.

aa) Meg kell azonban mondanunk, hogy az első csoportban említett problémák közül a finomabbak, a bonyolultabbak általában nem okoznak nehézséget bírói gyakorlatunkban. A peresített esetek túlnyomó többsége a legegyszerűbb, egy (ismert) károkozó—egy károsult modellnek felel meg. Ha kivételesen szóba is került, hogy az alperesen kívül nehezen individualizálható, önmagában kis kárforrások sokasága is okozta a kárt, az utóbbiak figyelmen kívül maradtak.⁵⁸ Ahol több „nagy kibocsátó” szennyezése jöhetett szóba, az ítékezésben két tendencia is megfigyelhető. Egyrészt a *szennyezők egyetemleges felelőssége*,⁵⁹ amely valójában a magyar gyakorlatban

⁵⁷ Lutz: i. m. 472. old. Bullinger: i. m. 73. old.

⁵⁸ Így pl. a hejőcsabai cementgyár által kibocsátott por mellett „Miskolc pora”, Pf.I. 20.241/1970. A már említett pakura-szennyezés kárkövetkezményeinek rendezésénél is figyelmen kívül maradt, hogy a Dunai Vasmű *fölött* is találtak pakurát. Az irodalomban *Szentgyörgyi*: i. m. úgy foglal állást, hogy az épület rezegtetésében részes üzem a teljes épületkárbán is marasztalható lenne, annak ellenére, hogy a kárt az utcai forgalom is okozta; a kár továbbhárításának, ill. a károkozók közti elosztásának lehetőségétől nem lenne helyes függővé tenni az egyetemleges felelősség alkalmazását.

⁵⁹ Problémátlan pl. a Sárvíz szennyező négy üzem egyetemleges felelőssége a P.törv.I. 20.966/1970. ügyben.

sosem vált olyan eszközzé, amely a kumulációs károk bizonyításával kapcsolatos nehézségeket teljes egészében levette volna a károsult válláról. Hasonló erejű ugyanis a másik tendencia, amely az egyetemlegességhez szigorúan megköveteli az együtt-okozás bizonyítását, illetőleg igyekszik elkülöníteni az egyes okozók felelősségét.⁶⁰ Így az egyik irányvonal értelmében helye lehet a patakot szennyező textilgyár és bőrgyár, valamint az öntözésre alkalmas víz szolgáltatását vállaló vízügyi igazgatóság mint gazdálkodó szerv egyetemleges felelősségének (Pf. I. 20.737/1969). Ezzel szemben pl. a Gf. III. 30.030/1970. sz. ügyben elutasították a felperest, aki a szennyezett víz következtében állatállományában 10 millió Ft kárt szenvedett, és csak a legvalószínűbb, már többször megbírságolt szennyező vállalatot perelte. Keresete azért nem vezetett sikerre, mert a bíróság megkövetelte, hogy a máshonnan eredő fertőzés lehetőségét teljes bizonyossággal zárják ki.

bb) A kártérítési perekben érvényesített károk tipikusan mezőgazdasági károk. Ez természetes, hiszen itt a környezet maga is közvetlen része a termelési folyamatnak, s ami még

⁶⁰ Pl. Pf.I. 20.500/1971. – ekkor az okozás szétválasztására még a mérgező anyagot tartalmazó és nem tartalmazó porszennyezésért való felelősség különböző alapja miatt is szükség volt. L. még Pf.IV. 21.136/1964. (Lignit szállításából, ill. hőerőműből származó szénpor.) A „más is szennyezett” védekezésre a válasz nem az egyetemleges felelősség, hanem ellenkező bizonyítás, ld. a 36. jegyz. id. gazdasági bírósági perek.

A Legfelsőbb Bíróság már a Pf.I. 20.737/1969. ügyben is leszögezte, hogy az egyetemleges felelősség kiterjesztése jogpolitikailag helyes, „nem vezethet azonban a felelősség olyan kiterjesztésére, hogy a kár-
okozó annak a kárnak a viselésére is kényszerüljön, amelynek az okozásában nem vett részt. Az egyetemleges felelősség megállapításának csak a kár azon része tekintetében van helye, amelyet a károkozók együtt okoztak, vagy bár külön okoztak, de az eredmény egységesen jelentkezik.”

fontosabb: a mindenkit érintő környezetromlás itt fordul át a legközvetlenebbül és leggyorsabban „tulajdoni” kárba, itt individualizálódik a legnagyobb nagyságrendben. Tipikus károk: a termés csökkenés és terméskiesés, amelyeket az előző évek átlagos hozamához viszonyítva állapítanak meg. További károk a minőségromlás és ennek következményei. A károk láncolatában a magyar gyakorlatban még reális, megtéríthető veszteségnek számít a gyengébb minőségű takarmány következtében az állatállományban fellépő minőségi hanyatlás vagy a talajbaktériumok pusztulása miatti talajromlás is. (Lásd pl. Pf. I. 20.241/1970. vagy a Pécsi Megyei Bíróság 2G 40.147/1974. sz. ítéletét helyben hagyó Gf.III. 30.325/1976. sz. ügy.)

Rendhagyóak az *olajszennyezéssel* kapcsolatos károk – a fentiekhez hasonló terméspusztuláson túl ezek ugyanis átcsapnak a „mentési költségekbe” – például talajvízfigyelés, a szennyezett talaj beoltása baktériumokkal.

A tág értelemben mezőgazdasági károk külön csoportját alkotják a *halkárok*. Itt egyrészt a kárösszecszerűségének megállapítása nehezebb, másrészt a károk „tulajdonosi individualizálódása” vet fel problémákat. A halak ugyanis állami tulajdonban vannak, a halászatra jogosult tsz-ek, illetve horgászok a hal tulajdonjogát a kifogással szerzik meg. Ezen az alapon vitássá tették a szennyezők egyfelől azt, hogy a teljes elpusztult halállomány értékét meg kellene téríteni, hiszen a fogási eredmény sosem száz százalékos (P. törv.III/b. 21.155/1966.); másfelől azt, hogy a felpereseknek egyáltalán káruk van (P. törv.I. 20.966/1970).⁶¹

⁶¹ Az első ügyben az alperes cukorgyár azzal védekezett, hogy az ő népgazdasági haszna sokszorosa a halpusztulással okozott kárnak, ezen a szinten tehát nincs is kár; a másodikban pedig azon az alapon vitatták a kár meglétét, hogy a szennyezés miatt elvándorolt halak a Tiszában maradnak, tehát az állami tulajdont nem érte kár, de a horgászegyesü-

A Legfelsőbb Bíróság igen korán, még a 70-es évek előtt tisztázta, hogy az önálló elszámolás elve alapján az állami tulajdonon belül okozott károkat is meg kell téríteni (P. törv.III./b. 20.282/1966), akkor is, ha a gazdálkodást nem maga az állam, hanem származékos jogon más szervezet, adott esetben tsz folytatja (P. törv.III/b. 21.155/1966). A „származékos jog” a halászati jog. Ennek halgazdálkodásként való értelmezése nemcsak a felpereseket legitimálta, hanem a megtérítendő károk körét is kiszélesítette.⁶²

Ritkábbak a nem mezőgazdasági károk. Az ebben a körben tipikus, telek-értékcsökkenésbe átfordított „esztétikai károkról” már szóltunk. A gyakorlat spektrumának érzékeltetésére megemlítünk egy másik szélső példát. A Pf.I. 20.627/1969. sz. per azért indult, hogy az izzó salakot szállító iparvasút üzemeltetője a pálya melletti házban lakó családok új lakásba költöztetésének költségeit, beleértve a lakások árát is, viselje. (Időközben azonban a vasutat leállították.)

A kárösszeg megállapításához igénybe vett szakértői segítség ellenére is hipotétikus marad a kár mértéke, hiszen általában az előző évi eredmények alapján becsült terméskiesésről van szó. Nem ritkák az eltérő szakértői, illetve hatósági becslések és számítások sem, nemcsak a mezőgazdasági károk, hanem például az ingatlanértékelés területén is. A bíróságok többször

letet sem, mert a kifogott hallal a tagok szabadon rendelkeznek, ezért az egyesületnek ebből bevétele, jelen esetben pedig kára sincs. A horgászegyesület csak esetleges haltelepítési költségeit, illetve más terület bérleti díját követelhetné.

⁶² Az állandó gyakorlat szerint az elpusztult halállomány értékén kívül (amelyet becsléssel és a fogási eredményeknek a régiekhez mért csökkenéséből állapítanak meg) meg kell téríteni az elpusztult állomány elveszett súlygyarapodását és szaporodását, az ivadékolási és az egyéb többletköltségeket (legújabb pl. Pf.V. 20.092/1977).

nyíltan mérlegeléssel állapítják meg a kárt: *általános kárt* ítélnék meg.⁶³

cc) Tartós, sőt előre kiszámítható károsítás esetében a felek együttműködése, nevezetesen a *károsult kárenyhítési kötelezettsége*, illetve a kibocsátó készsége a *végleges kárrendezés* anyagi terheinek viselésére különösen előtérbe kerül. A csakis a szennyezőre építő ismétlődő perek vagy a járadékfizetés (amellyel a magyar gyakorlat egyébként is szemben áll⁶⁴) ugyanis az adott körülményekhez való alkalmazkodás legpasszívabb és legkevésebb hatékony módja.

Ez a megoldás alapvetően két kérdést vet fel. Az első az, hogy meg lehet-e követelni a károsult aktív alkalmazkodását –

⁶³ Erre került sor például kilátáselépítési ügyben (Pf.I. 20.466/1965. BH.1965/4. 652.) vagy egy több évi kárát követelő tsz-nek egy hőerőmű elleni perében (Pf.I. 20.453/1970.). A második ügyben a bíróság a gazdaságossággal érvelt az általános kár mellett: a pontos kármegállapításhoz állandó megfigyelésre és mérésekre lenne szükség, amelyeknek költsége nem arányos a kárral, ezért döntött mérlegelés alapján. Vegyszergyár közelében termelt bor ízromlása miatti perben (P.törv.I. 20.080/1967) a Legfelsőbb Bíróság „iránymutatásként” a környező területnek üzemtől való távolsága, szélirány, szőlőfajta szerinti osztályozását ajánlotta, ennyiben tehát egyediesített, viszont ilyen területegységenként (termelőnként) „ún. tipikus kárösszegek, literenként 2, 3, 4 forint” megállapítását találta „megnyugtatónak”.

Általános kárként ítélték meg azokat az összegeket is, amelyek a felmerült kár megtérítésén kívül a károsult termelési struktúrájának átalakítására szolgáltak.

⁶⁴ Hogy a folyamatos szennyezéseknél nem hagyományos felelősségről, hanem költségelosztásról van szó, jól mutatja, hogy ezek a felelősségbiztosításból általában ki vannak zárva.

Nem ítélt meg járadékot a Legfelsőbb Bíróság a Pf. IV. 21.136/1964. sz. ügyben, pedig a jövőbeni károk pontosan kiszámíthatók és bizonyosak voltak. A beremendi cementgyár és a környező tsz-ek ismétlődő pereiben a korábbiak csupán a bizonyítás megkönnyítésében játszottak némi szerepet (Pécsi Megyei Bíróság 2G. 40.147/1974., 1G. 41.214/1976).



kiélezetten fogalmazva: odáig terjedhet-e a károsult kárenyhítési kötelezettsége, hogy ha a károkozó (indokoltan) nem hagy fel a károkozással, a károsult hagy fel – ezzel a minőségével (elköltözik, más növénykultúrára tér át stb.)? A második az, hogy ha igen, ennek költségeit melyik fél viselje.

A magyar irodalomban heves elutasítás volt a válasz arra a bírói kezdeményezésre, amely egy folyamatos vízszennyezés miatti perben felvetette, hogy a felperestől elvárható magatartás az lett volna, ha a szennyezésre figyelemmel felbontja a víz halászati hasznosítására fennálló szerződését, és máshol keres magának halászásra alkalmas területet. (Szekszárdi Megyei Bíróság Pf. 20.349/1972.) Kilényi Géza a fenti állásponttal mint a „környezetvédelmi ökológiai intézményesítésével” száll szembe, szerinte elfogadhatatlan, hogy „jogellenesen eljáró környezetszennyezők egyszeri kártérítéssel megvásárolják maguknak a további szennyezéshez való jogot”, másfelől, hogy a károsulttól az lenne elvárható, hogy menjen máshová halászni, hagyjon fel a mezőgazdasági műveléssel, vagy költözzön el.⁶⁵ Ezt a véleményt túl sommásnak tartjuk. Hangsúlyozva azt, hogy ezt a megoldást csakis ultima ratioként szabad alkalmazni, azt is ki kell mondani, hogy ezekben a „végső esetekben” alkalmazni is kell, hiszen ez a holtpontról való kimozdulás egyetlen reális lehetősége. A „végső helyzet” határesetei hosszan nyúlnak el az ismétlődő kártérítésektől a járadékfizetés indokolt alkalmazásán át mindazon ügyeket érintve, amelyekben a felelősség preventív hatásának csődje nyilvánvaló. Ám a döntő körülmény mégis az, hogy a kibocsátó minden gazdaságilag és technikailag elvárható intézkedése ellenére a szennyezés tartós fennmaradásával kell számolni, és a szennyező tevékenysége a hozzá fűződő gazdasági vagy társadalmi érdek miatt *nem tiltható be*. Igaz, hogy a környezeten a károsult alkalmazkodása csak az esetek egy ré-

⁶⁵ Kilényi: i. m. 2. jegyz. 295. old.

szében, és akkor is csak részlegesen segít (pl. ha a szennyezésre nem érzékeny növények termelésére tér át) – de az ismétlődő kártérítéseknek sem lenne kedvezőbb hatása a környezetre; csupán gazdasági szempontból pedig az utóbbi a drágább.

A második környezetpolitikai kérdés az, hogy a károsult átállásának terhét ki viselje. A kérdés a teljes átállás eseteiben fel sem merült: a végleges rendezés a károkozó számlájára (nemegyszer kezdeményezésére) történt. A költségelosztást a kárenyhítésre vonatkozó „köznapibb” esetekből olvashatjuk ki: a kárelosztás mérlegnyelve a kárenyhítés elmulasztásának felróhatósága.

A döntő ítéletet ebben a tárgyban a Legfelsőbb Bíróság 1975-ben hozta. A P.törv.V. 20.190/1975. (BH. 1975. 562.) számú ügyben egy nyugdíjas bányász követelt kártérítést 330 négyszögöles kertészetében a cementgyár szennyezése következtében keletkezett kárért. A telken a felperes 1970-ben, 10 évvel a telek megvásárlása után kezdett kertészkedni. A Legfelsőbb Bíróság annak tisztázását rendelte el, hogy a cementgyár okozta porártalom már 1970 előtt is fennállott-e. „... Ha a felperesek úgy alakították ki kertészetüket, hogy az egyéb módon történő célszerű hasznosítással szemben ismétlődő jelleggel számolniuk kellett annak kisebb-nagyobb mérvű károsodásával, ez az ő terhükre róható, és kármegosztás alapja lehet. Vizsgálni kell tehát azt, hogy a perbeli ingatlan adottságait (talajviszonyok, fekvés, egyéb művelési lehetőségek stb.) tekintve a felperesek kellő körültekintéssel és gondossággal választották-e meg az ingatlanuk hasznosítási módját. Ha ugyanis a károsító tényezők ismeretében célszerűtlen és a gazdaságosság szempontjából is kifogásolható módot választottak, az ezzel kapcsolatos anyagi hátrányt nekik is viselni kell.”⁶⁶ Azt

⁶⁶ A benne foglalt elvek helyessége ellenére is ez az ítélet nagy vitát kavart, és sokan a felperesre nézve méltánytalannak tartották. Valóban,

kell azonban mondanunk, hogy a rendelkezésre álló ítéletek a károsulttól elvárható magatartás értékelésében igen formális elemet alkalmaznak. Ha a felperes még a szennyezés megindulása előtt megkezdte az érzékeny növények termesztését, „az előrelátás és a kármegelőzés nem a felperest, hanem az alperest terheli”, és a károsult részbeni kárviselésre sem kötelezhető.⁶⁷ (Pf.I. 20.133/1971. vagy pl. Gf.III. 30.325/1976.) Az utóbbi ítélet azonban utal arra is, hogy a jövőre nézve, amikor már nyilvánvaló a szennyezés hatása, és lehetséges a felperes termelésének módosítása is, a kárenyhítési kötelezettség elbírálása nem lesz ilyen egyszerű. Tudomásunk szerint e per felei közti újabb jogvita a szennyező által finanszírozott végleges kárrendezésbe torkollott.

A károsult alkalmazkodásának valódi esetei a Veszprémi Megyei Bíróság gyakorlatából ismeretesek. A költségeket részben általános kárként ítélik meg, de gyakoribb, hogy az egész ügy egyezség formájában zárul. Annak érzékeltetésére, hogy egy ilyen végleges kárrendezés milyen költségekkel jár, ismertetünk röviden egy esetet.⁶⁸ A fűzfői Nitrokémia Ipar-

Országos Széchényi Könyvtár

itt a felek anyagi erőviszonyai kirívóan egyenlőtlenek, egy nagyobb házhelynyi telek nehezen hasznosítható célszerűen és gazdaságosan más-ként, mint kertészetként, a felperes üvegházat és fóliasátrakat használt, amelyek egyben a porártalom elleni maximális védekezést is megvalósítják.

⁶⁷ Az időbeni elsőbbség mint az önhibán alapuló kárviselés durva vízvázasztója más jogokban is ismert. Így használják fel például a már működő üzemek az újonnan beköltözők keresetei ellen a „coming to the nuisance” kifogását az amerikai jogban – bár sem az elmélet, sem a gyakorlat nem egységes e védekezés megengedhetőségével kapcsolatban. (Részletesen: *Bryson–Macbeth*: i. m. 268. old.)

⁶⁸ *Varga János*: Légszennyezéssel kapcsolatos kárrendezések gazdasági és jogi alapjai a mezőgazdaságban. Konf. anyag, illetve *Tarr György*: i. m.

telepek 1957 óta fizetett kártérítéseket a környező szőlők és gyümölcsösök termésének izromlásáért, 1963-tól már termés-csökkenésért is. A végleges kárrendezésre a gyár kezdeményezésére 1967–68-ban került sor. A Nitrokémia finanszírozta azokat a laboratóriumi, majd szabadföldi kísérleteket, amelyekben megállapították, ill. kitenyészítették a szennyezés mérésére alkalmas növényeket, s ezekkel a környező területek pontos fertőzöttségi térképét elkészítették. Meg kellett állapítani azt is, hogy mely fertőzöttségi zónában melyek a termesztésre legalkalmasabb növények. A kárrendezés egyrészt a felhagyandó, illetve a kiterjesztendő vagy újonnan bevezetett kultúrák jövedelmezőségének különbségét fedezte, másrészt pedig az ellenálló növények monokultúras termesztéséből, továbbá a rezisztens gyomfajok elterjedéséből adódó termés-csökkenést egyenlítette ki. Ebből a célból a gyár akkora összeget adott a mezőgazdasági üzemeknek, amellyel az adott üzem olyan beruházást eszközölhet, amelynek évi jövedelme a fenti veszteségeket pótolja.

A kárenyhítési kötelezettség elmulasztására alapított kármegosztás hagyományos alkalmazásával találkozhatunk a nem folyamatos szennyezések eseteiben is. Gazdag tárháza ennek a méhkárokkal kapcsolatos ítélkezés – joggal, hiszen az aktív védekezés lehetősége itt a méhészeké.⁶⁹ A végleges kárren-

⁶⁹ Megosztotta a kárviselést a bíróság pl. azért, mert a méhész az előírt öt nap helyett már a permetezés után három nappal kiengedte méheit (P. törv. IV. 21.339/1964), vagy mert a méhészek nem érdeklődtek meg a permetezés pontos időpontját olyan esetben, amikor a kidoboltatott figyelmeztetés nem tartalmazott pontos adatot (P. törv. III/b. 20.408/1965. BH.1966. 4876), avagy mert a károsult nem tisztázta, hogy a 21 napra meghirdetett repülőgépes permetezés alatt mikor kerül sor az ő tanyája környékére (Szegedi Megyei Bíróság Pf. I. 20.316/1970. BH.1971. 6630). A bíróság nem csupán a méhek elzárásával történő kármegelőzést követeli meg, hanem a bekövetkezett kár

dezés esetei is átfordulhatnak „sima” kárenyhítési kötelezettség elmulasztásába. Ha a kártalanítást nyert felek a kapott pénzt nem a kárt megszüntető beruházásokra használnák fel,⁷⁰ a szennyező ellen indított esetleges újabb perben sikerrel lehetne érvényesíteni az önhiba kifogását.

Azoknak a jogeseteknek általános tanulsága, amelyek a kárenyhítési kötelezettségre is építettek, az, hogy ahogyan a közreható vétkesség kézenfekvő alkalmazásától (pl. méhkárok) az állandósult szennyezések esetében megkövetelhető kárenyhítés felé távolodunk, úgy tevődik át a károsulttól elvárható magatartás megállapításának alapja a konkrét szituációról a környezeti terhek viselésének általános jogpolitikai eldöntésére, és úgy válik egyre közömbösebbé az is, hogy a költségelosztás milyen jogi eszközzel valósul is meg.

OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

enyhítését is (pl. méhek gyógyszerelése, etetése P. törv. V. 20.645/1973. BH. 1974. 258), beleértve az elmaradt haszon csökkentését (Pf. I. 21.077/1974: a vegyszeres növényvédelem köztudott és kívánatos. A méhésznek úgy kell berendezkednie, hogy szükség esetén akár a méhek elszállításával is védekezni tudjon).

⁷⁰ L. Tarr György aggályait i. m. II. 4.

KÁRFEDEZÉSI TECHNIKÁK

Biztosítás

1. A biztosítás a környezetvédelemben

A környezetvédelemnek azt a részét, amely a hagyományos polgári jogi eszközökkel megfogható, úgy is tekinthetjük, mint a környezeti károk kockázatának elosztását, illetve a károk telepítését. Természetes, hogy mint minden más nagykockázatú tevékenységbe, ebbe is bekapcsolódnak a biztosítók. De éppen ilyen természetes a biztosítás jelenléte, ha csak az uralkodó jogi megoldást, a kárfelelősséget nézzük. Hiszen a kártérítési jog mai fejlődésének alapvető tényezője a biztosítás; és a környezetvédelmi károk tipikusan azoknak a modern, ipari károkozásoknak sorába tartoznak, amelyekre a hagyományos, liberális deliktuális felelősség modellje csak erőltetetten alkalmazható, ahol tehát a biztosítás a legerősebben hatott a felelősség fejlődésre.

a) A környezetvédelmi károk biztosítását másként ítéli meg az elmélet és a gyakorlat. Tény az, hogy a biztosítás világszerte részt vesz a környezeti károk fedezésében, és hogy közreműködése szélesedő tendenciájú – függetlenül attól, hogyan ítéli meg szerepét a jogtudomány. A *biztosítás gyakorlati szférájában* meg kell küzdeni mindazokkal a nehézségekkel, amelyeket a környezeti károk fogalmi bizonytalansága és a hagyományos polgári jogi világba alig illeszthető sajátosságai jelentenek. A kockázati kör bizonytalansága nyomja a legerősebb bélyeget a környezetvédelmi biztosításra. Ez azonban nemcsak a biztosítók tartózkodásában, a helytállás szűkítésében jelentkezik. Az egyre szigorodó környezetvédelmi felelősség következtében

a környezetszennyezők is igénylik a kockázat áthárítását vagy megosztását; s a biztosítók gyakran hivatkoznak erre a nyomásra, amelynek következtében vállalniuk kell az új és még kalkulálhatatlan kockázatokat.¹ Eközben a környezetvédelmi biztosítás specifikumai pozitív irányban is kialakulnak. A biztosítás tárgyához alkalmazkodva a biztosítók messze túllépnek a biztosítási szerződésből folyó hagyományos „polgári jogi” szerepükön, s a környezetvédelem szervezésének fontos központjaivá válhatnak (addig a határig, amíg ez üzleti érdekükkel is összhangban áll).

Azt a bizonytalanságot azonban, amelyet a jogpolitika irányítója, vagy akár a bíró megengedhet magának a „környezet” körének rugalmas kezelésében, nem engedheti meg a biztosító, akinél egyrészt a károk kalkulációja nem egyszerűen az egyik, hanem döntő szempont, és akit másrészt a kártelepítés társadalmi következményei nem közvetlenül, hanem csak gazdasági áttételeken keresztül befolyásolnak.² A probléma nem csupán a „környezeti kockázat” cseppfolyós volta, hanem az is, hogy az ilyen rizikó az egészen másra tervezett biztosításokban is váratlanul felbukkanhat. A környezetvédelmi kockázati kör fogalmi körülhatárolása tehát elkerülhetetlen, bár-

¹ *Deprimoz*: A francia biztosítók állásfoglalása a környezeti károk fedezésével kapcsolatban. Konf. anyag. Bárd Károly: A környezeti károk biztosítási fedezetének megközelítése a magyar biztosítási szerződésekben. Konf. anyag.

² Extrém példája ennek, hogy az USA-ban az atomerőművek engedélyezésekor a hatóságok a károk elenyésző valószínűségéből indulnak ki, a biztosítók viszont a kockázat másik tényezőjéből, a kárkövetkezmények nagyságából – és ezeket teljes mértékben még a várható nyereség ellenére sem vállalják. L. *Green*: Cost – Risk – Benefit Assessment and the Law: Introduction and Perspective. *George Washington Law Review*, 1977. 907. old. A példa általános érvényű, l. alább.

milyen értelmezési nehézséggel jár is.³ Ez a gyakorlatban kétféleképpen történik. Vagy egyes *meghatározott szennyezés-fajták* kockázatát vállalja a biztosító, vagy pedig általában a „környezetszennyezéssel” okozott károk megtérítését és ekkor a kivételeket specifikálja.

Az előbbire példa a magyar gyakorlatból a „folyadékáramlási kár” vagy a repülőgépes vegyszerezéssel okozott károk kockázata. Az NSZK-ban és Amerikában külön vízszennyezési és levegőszennyezési biztosításokat kínálnak a biztosítók. Mindenütt sajátos feltételekkel történik az atomkárokkal kapcsolatos felelősségbiztosítás.

Kétségtelen, hogy a kockázat az ilyen körülhatárolt esetekben könnyebben meghatározható. A környezetvédelmi vonatkozások azonban *nemcsak a kifejezetten erre tervezett biztosítási szerződésekben jelennek meg, hanem egyre többfajta biztosításban*. Ebből aztán mégis elhatárolási és a kockázat-

³ Nem foglalkozunk most azzal az esettel, amikor az általános felelősségbiztosítás mintegy véletlenül kiterjed a környezetszennyezés kockázataira is (ti. nincs speciális kizárás, illetve feltételek). Ez akkor fordul elő, ha a biztosító még nincs tudatában a speciális környezetvédelmi károk kockázatoknak. Ez volt a helyzet Magyarországon az 1960-as évek első két harmadában, amikor a szövetkezetek vagyongbiztosítási szerződése elvileg kiterjedtek a környezeti károkra is, és e tag, specifikálatlan kockázati kör maradt fenn a mezőgazdasági nagyüzemek 1968-as vagyongbiztosítási feltételeiben is. (A vegyszeres növényvédelmi károk megtérítésének elhárítása a biztosítás köréből ekkor még más eszközökkel, a felelős személy meghatározása körüli vitákkal folyt.) Az 1976-os új mezőgazdasági nagyüzemi biztosítás már általában kizárja a környezetvédelmi károkat és korlátozott fedezetet nyújt a pontosan meghatározható repülőgépes növényvédelemmel kapcsolatos károkra. Az 1968-as vállalati tűz-, robbanás stb. biztosítás szűkebb kockázati körébe nem fért bele a környezetvédelmi kár, az 1976-os új szerződés azonban a balesetszerű környezeti károkra már kiterjed. Az Állami Biztosító reagálásának elemzését (a környezetvédelmi kockázat felismerésekor visszahúzódás, majd korlátozott fedezetnyújtás) l. *Bárd: i. m.*

viselés terjedelmével kapcsolatos problémák keletkeznek – a környezetvédelem fogalmának parttalansága elől az egy fő kockázatára épülő speciális biztosítások már nem nyújtanak menedéket. Közkeletű példa az olajszállító autók közlekedési balesete. Országonként változó, hogy a kifolyt olaj okozta károkat a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás milyen mértékben (esetleg külön díj ellenében) fedezi. Ugyanez vonatkozik a fuvarbiztosítás kockázatának „túlterhelésére” a kiömlő rakomány okozta károkkal (pl. tankhajók). El kell döntení, hogy a repülőgépek okozta zajjal kapcsolatos károkra milyen feltételek mellett és milyen körben terjed ki a légifuvarozási biztosítás, hogy a víztisztító adalékanyagok által a vezetékben és berendezésben keletkezett károk fedezése hogyan jelentkezzen a vízvezeték-biztosításban, illetve a szennyezett levegőre érzékeny gyengeáramú készülékek kárai vagy a gépek korróziója a megfelelő technikai biztosításfajtákban. Felmerült már az is, hogy a lárásra vagy a szennyezett környezetre egyébként visszavezethető hibás gépkezelésből eredő károkra kiterjed-e a gépbiztosítás.⁴ A környezetszennyezés befolyása a halandóságra napirendre tűzte az életbiztosítási feltételek ilyen szempontú felülvizsgálatát. A termék-felelősségbiztosítás szintén széles környezeti károkat ölelhet fel, környezetre veszélyes termékek esetén, és ez az egyébként szilárd kalkulációs bázist jelentősen megváltoztathatja. A környezetvédelmi felelősség kiterjedése egyre-másra hozza felszínre az újabb „környezetvédelmi károkat”. Mindezek azonban csak árnyalják a képet: gyakorlatilag a felelősségbiztosítás játssza a főszerepet.

Ha pedig a fő kockázat maga a „környezetszennyezéssel okozott kár”, az ilyen biztosítás létfeltétele a környezeti károkozás általános érvényű elhatárolása az egyszerű károkozástól. Itt sem csupán a környezetvédelmi felelősség körének

⁴ Preiss: Umweltverschmutzung und Versicherung. Zeitschrift für Versicherungswesen, 1975. 188. old.

fogalmi pontosításáról van szó,⁵ hanem speciális károk kizárásáról a kockázatból; s eközben negatív oldalról vetődnek fel ugyanazok a problémák, mint az egyes környezeti kárfajtákra kialakított kötvényekben.

A környezetvédelmi biztosítás gyakorlatilag feltörekvőben, jöllehet országonként igen különböző helyzetben van. A skála a biztosítás törvényi tilalmától a kötelező biztosításig terjed. Sőt, megjelentek a károsultvédelem szempontjából a biztosítás funkcióját ellátó alapok is, amelyek — bármennyire is alkalmazkodott a biztosítás a környezetvédelem követelményeikhez — végképp közjogi területre kormányozzák a kárviselést.

b) A biztosítótársaságokkal ellentétben az *elmélet* pesszimista. Ez részben általánosabb nézőpontjából adódik: mindazokat a nehézségeket, amelyek a károk individualizálásával, az okozatossággal stb.-vel kapcsolatban a polgári jogi kártérítés hatékonyságát csökkentik, a biztosítás ellen is felhozzák.⁶ A kártérítés eleve korlátozott szerepén kívül nyomós ellenérv az is, hogy a környezetvédelmi felelősségbiztosítás semlegesítené a felelősségtől várt preventív hatást. Az utóbbi felfogás a felelősségbiztosítás mindegyik nagy kiterjedésekor hadba szállt, de mindig vereséget szenvedett a gyakorlattól. A környezet-

⁵ Nyilvánvaló a környezeti károkért fennálló felelősséget meghatározó jogszabályra hivatkozás a felelősségbiztosítás esetében. Ekkor is indokolt és szokásos azonban a környezetvédelmi felelősséget az általános felelősségbiztosításon belül speciális díjtételekkel és limitekkel elkülöníteni. *Lábady Tamás: A környezeti károk biztosításának jogi kérdései és elgondolási lehetősége, különös figyelemmel a nehézipari vállalatok környezeti károkozásaira. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1977. (soksz.) 18. és 24. old.*

⁶ *Lopuski: Rola ubezpieczenia w ochronie środowiska człowieka przed zanieczyszczeniem. Państwo i Prawo, 1978/2. 30–33, 36. old.* Ezért javasolnak lengyel és svéd szerzők a biztosítás helyett környezetvédelmi alapokat a probléma megoldására.

védelemmel kapcsolatban is igen ritka a kifejezett biztosítási tilalom.⁷ A tilalom egyébként is csak akkor lenne hatásos, ha a kártérítések terhétől egyedül a biztosítási díjak árán lehetne szabadulni.⁸ A gyakorlat mutatja, hogy sok üzemnek ez nem éri meg – így továbbjutunk magához a kártérítési joghoz, amelytől a fenyegető térítések nagysága függ, továbbá az üzem gazdasági erejéhez és nem utolsósorban az egyéb továbbhárítási lehetőségekhez.⁹ A felelősségbiztosítás ellenzése a prevenció szempontjából kétszeresen túlhaladott: egyrészt magának a felelősségnek a preventív hatása éppen a felelősségbiztosítás tipikus területein – beleértve a környezetszennyezést is – nagyon kétséges, másrészt a biztosítási szerződésben használatosak olyan – nem feltétlenül felelősségi – prevenciók eszközök, amelyek biztosan hatékonyabbak a pusztá felelősségnél. Ezeket természetesen felhasználja a környezetvédelmi felelősség biztosítása is.¹⁰ Sőt, a környezetvédelmi felelősség-

⁷New York államban pl. 1971-ben betiltották a környezetvédelmi kárfelelősség biztosítását. (State of New York Laws. Ch. 765. sec. 46–14.) Magyarországon is képviseltek biztosításellenes álláspontot: Kiss Ferenc: Felelősségi fajták a hazai felelősségbiztosítási módok között. Biztosítási Szemle, 1973/5. 186. old. Az álláspontok nemzetközi áttekintését nyújtja *Lábady*: i. m. 13. old.

⁸*Simitis*: Haftungsprobleme beim Umweltschutz. Versicherungsrecht, 1972. 1093. old.

⁹*Bengtsson*: Environment Protection and Compensation. Konf. anyag 5. szerint a tipikus szennyezők gazdasági ereje folytán nincs is a kockázatosztásra olyan nagy igény, mint a strict liability egyéb eseteiben. A környezetvédelmi felelősségbiztosítás biztosítástechnikailag érdekesebb, mint a gyakorlat számára.

¹⁰Legismertebb ilyen eszköz a visszkereset – amelynek a környezetvédelmi károk esetében rendszerint külön sajátos feltételei vannak. Jelentős megelőző hatása van a díjmegállapításnak, különösen a kármegelőzés eredményessége (vagy akár a viszonylagos kármentesség) honorálásának díjvisszatérítés vagy díjengedmény formájában, másrészt viszont díjpótlékok alkalmazásának. Az irodalom szerint preventív hat a jól

biztosítási kötvények ezeken az általános prevenciós eszközökön kívül sajátos együttműködést alakítanak ki a biztosító és biztosított között a kármegelőzés konkrét technikai felteeleinek megvalósítására.

Sajátos módon éppen egy felelősség-központú elméleti tétel az, amely a „felelősség-ellenes” felelősségbiztosítást teszi a környezetvédelem uralkodó biztosításfajtájává. Joggal kérdezhető ugyanis, hogy miért állt meg a környezetvédelem területén a biztosítás a felelősségbiztosításnál, miért nem járta végig a fejlődés logikus útját az egyszerű kárbiztosításig.¹¹ Hiszen itt a kárbiztosítás egyben megoldaná az okozatosságból, károkozók nagy számából, a kumulált hatásokból származó nehézségeket.¹² A polluter pays principle értelmében azonban a szennyezés költségeit a kibocsátónak kell viselnie, ettől várható a kármegelőzés, mindennemű áthárítás csakis ennek az elvnek fenntartásával, a háttérben történhet. A felelősségbiztosításnál a látszat sértetlen: nem a károsult fizeti a biztosítási díjakat¹³ (ti. nem közvetlenül fizeti). Másrészt a már említett prevenciós megoldások miatt nem is olyan paradox az a gondolatmenet, hogy a polgári jogi felelősség éppen megelőző-nevelő szerepe miatt még környezetvédelmi alapok működése esetén is fenntartandó, akár azon az áron is, hogy felelősségbiztosítás kapcsolódik hozzá.¹⁴

megválasztott arányú önrészesedés, sőt a kockázati kör olyan alakítása, amelyből bizonyos veszélyeket kizárnak, erős befolyást gyakorol a biztonság általános növekedésére. Ezek a módszerek a modern kockázatok mindegyikénél jól beváltak. Weyers: Unfallschäden. Frankfurt/M. 1971. 461. old.

¹¹ Súlyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Bp. 1977. 35–39. old.

¹² Lopuski: i. m. 30. old.

¹³ Bengtsson: i. m. 10. old.

¹⁴ Lopuski: i. m. 41. old.

A felelősségbiztosítással kapcsolatos problémák az irodalom tanúsága szerint a már említett kockázatbehatárolás ill. a biztosítás feleinek együttműködése körül koncentrálnak, s bár, mint látni fogjuk, ezeknek is megvannak a maguk tágabb elméleti tanulságai, túlnyomórészt praktikus kérdésekről van szó, amelyekben a gyakorlaté a kezdeményező szerep. Mégis, mielőtt a környezetvédelmi biztosításnak ezekre a sajátosságaira térnénk, meg kell említenünk a biztosítás elterjedésének egy igen nagy horderejű következményét. Feltéve, hogy a biztosítás a felelősséggel valóban kárviselési rendszert alkot, tehát gyakorlatilag a környezeti károk rendezésének egészét befolyásolja, az várható, hogy a biztosítás a kárviselésben oly nagy szerepet játszó értékszempontok konkrétabbá válását fogja elősegíteni. A „környezeti” és „termelési” értékek teljesen homályos értékrendjével szemben, amelyet a kompromisszum ideológiája (pl. Ktv. 4. §) megnyugtatóan elfed, a biztosítás kapcsán legalább felmerül a szennyező tevékenységből eredő károk és hasznok valamilyen kvantifikálásának igénye. (A biztosító részére mint a kockázat nagysága, a szennyezőnek pedig annak mérlegelése, hogy képes-e ezt önbiztosítással fedezni.) Igaz, a tükröt elhomályosítja a biztosító saját üzleti szempontjának, a szennyező egyéb kárrendezési forrásainak (költségvetés, állami helytállás) stb. befolyása, és főleg mindezek tökéletlen jogi megjelenése; továbbá az, hogy kezdetben a számítások inkább a sokféle szempont által torzított becslésen, mint a tapasztalaton alapulnak; de mégsem teszi annyira vakká, hogy nem mutatná meg a határozatlan értékekre hivatkozó döntések ellentmondását vagy egyezését a gazdasági szempontokkal. Egy ilyen kontroll-szerep ösztönzést adhat a döntések differenciáltabb indokolására, az egyedi szempontok figyelembevételére.

2. A felek együttműködése

A környezeti károk felelősségbiztosítása a hagyományos szerepkört azzal lépi túl, hogy a biztosító és a biztosított együttműködése a kármegelőzés területén különösen szorossá válik. A biztosító a kockázatvállalás konkrét műszaki és üzemszervezési feltételeit is megszabja, és ezek betartása fölött széles körű ellenőrzési jogot köt ki magának. A biztosító nemcsak a szerződés megkötése előtt tájékozódik a biztosított berendezéseinek műszaki színvonaláról, hanem a kockázat nagyságát a szerződés tartama alatt is kontrollálni akarja. Ezért nem csupán a berendezések karbantartását ellenőrzi, hanem a gyártási technológia változásához igazodó korszerűsítésüket is.

A biztosítási szerződés tehát csak a fő feltételeket megszabó keret, a kockázatviselés körülményeit a biztosító és a vállalat folyamatosan „alkudja ki”¹⁵ – elvileg mindig a környezet javára.¹⁶ A biztosító és a biztosított együttműködése tehát messze elhagyja a törvényekben általában előírt adatközlés minimumát.

Ennek a modellnek a tényleges kiépültsége persze országonként változik. Fontos tényező ebben magának a környezetvédelmi biztosításnak a fejlettsége, amelyet – és ez egyben az egész környezetvédelmi jog jellemzője is lehetne – a rugalmasságon, a feltételek egyediesítésén mérhetünk. Ebből a szem-

¹⁵ L. pl. a francia biztosítók szövetsége által ajánlott záradékot. Ha a biztosító vizsgálata szerint a berendezések állapota előreláthatóan kárral fenyeget, az üzemet határidőn belüli javítási vagy más műszaki ajánlattételre szólítja fel; ha a konkrét elhárító intézkedésekben nem tudnak megegyezni, a biztosító a szerződést egy hónapi határidővel felmondja. Közli *Deprimoz*: i. m. III.

¹⁶ De csak a költség/haszon mérlegelés keretein belül: ha a biztosítónak túl nagy a kockázat, felmond, ha a gyártónak túl drága a berendezés, inkább visszaveszi magára a teljes károkockázatot.

pontból a magyar környezetvédelmi biztosítások – erősen kritizált – differenciálatlansága összhangban van azzal, hogy a szoros együttműködést a „környezetvédelmi előírások” be nem tartása esetére a biztosítónak kikötött mentesülés merev megoldása helyettesíti.¹⁷ A felek együttműködése – amely a szocialista polgári jog egyik alapelve – a Ptk. novellálása során is, másrészt a jogirodalomban is erős hangsúlyt kapott.¹⁸ A fenti tendencia kibontakozása ebbe a vonalba illeszkedhet.

Nem téveszthetjük ugyanakkor szem elől, hogy az együttműködés megvalósítása a biztosító részéről is igen komoly műszaki apparátust igényel – ez a gyakorlati nehézség azonban áthidalható.¹⁹

Gyakorlat híján nem merült fel nálunk az együttműködés kényes elvi kérdése: a biztosítók és az igazgatási szervek „hátalköri összeütközése” a vállalati magatartás (a védekezés, illetve kármegelőzés) megszabása terén. A szennyezési standardok megszabását igazgatási feladatnak tartó és annak „államiságán” örködő felfogás pl. az NSZK-ban elutasítja a biztosítók „önkéntes rendőri” szereplését; az együttműködést sikeresen gyakorló francia biztosítók is eleve azt hangsúlyozzák, hogy nem kívánnak az ágazati ellenőrző szervekkel konkurálni.²⁰ A súrlódást nálunk sem lehetne elkerülni.

¹⁷ A kritikát és vonatkozó irodalmat l. *Lábady*: i. m. 24. old. A mentesítő okokra l. alább.

¹⁸ Az együttműködés kiemelése általában a szerződéses kapcsolatokra vonatkozik, Ptk. 205. § (3), 277. § (3). A vállalatok szerződéses kapcsolataira l. *Harmathy Attila*: Vállalati gazdaságpolitika–szerződések. Állam- és Jogtudomány, 1977. 528. old. *Lábady*: i. m. 21. old. javasolja a biztosítási szerződések ilyen átalakítását.

¹⁹ A francia biztosítók az igazgatástól kérnek kölcsön szakértőket. *Deprimoz*: i. m. III.

²⁰ *Simitis*: i. m. 1093. old., *Deprimoz*: i. m. III., *Rehbinder*: Politische und rechtliche Fragen des Verursacherprinzips. Berlin, 1973. 165. old.

Csakhogya a probléma forrása a rossz kérdésfeltevés. Valójában nem a „polgári jog” hódításáról van szó igazgatási felségterületeken, hanem egy párhuzamos folyamatról. Arról, hogy a polgári jog is, az államigazgatási jog is jobb eredményt tud elérni a környezetvédelemben, ha pusztá (és utólagos) szankcionálás helyett a kibocsátókkal gazdaságilag és műszakilag együttműködik a szennyezés csökkentésében. A biztosítási szerződésnél nyilvánvaló, hogy ez a felek kölcsönös anyagi érdekeltségére épül. Sokkal általánosabb érdekeltégi körrel hasonló azonban az alapja a környezetvédelmi igazgatási szerződéseknek is. Továbbá nemcsak a vállalat lehetőségeiből kiinduló egyedi elbírálás és hosszú távú együttműködés a közös vonás. Az ilyen általánosságokon túl meglepő funkcionális egyezések is kialakulhatnak. Ilyen pl. a biztosítási díjbevételekből képzett „privát” környezetvédelmi alap, amelyből az eredményes kármegelőzők díjvisszatérítést, más vállalatok pedig környezetvédelmi beruházásaikhoz támogatást kapnának stb. Nemcsak a „valódi” igazgatási szerződések alkalmazására, hanem erre is elhangzott már magyar javaslat.²¹ A kötelező vagy az általánossá vált környezeti felelősségbiztosítás „igazgatási” előnyöket is hozna (s megintcsak a biztosítók ilyen szerepét erősítené): a biztosító igen fontos információs — és potenciálisan kármegelőző — központtá válna.²² Tehát a környezetvédelem oly fontosnak tartott centralizálása is párhuzamos csatornákon folyhat.

²¹ Rácz Gy.: Hozzászólás a „Környezetvédelem és biztosítás” c. cikkhez. Biztosítási Szemle 1976/6. 184. old., *Lábady*: i. m. 46. old.

²² *Lábady*: i. m. 21. old.

3. A kockázati kör

A környezetvédelmi felelősség biztosításának legnagyobb gyakorlati kérdőjelei a kockázat meghatározása körül állnak. A kockázat áttekinthetetlensége részben ténybeli alapú, hiszen a „várható” környezeti károkozások valószínűsége, nagyságrendje, ezen belül összefüggése a kibocsátók műszaki színvonalával, a természeti tényezőkkel, sőt egymással is; a károk lefolyása, az utóhatások stb. még nem ismeretes annyira, hogy a kárveszélyt és a fedezetet egyértelműen számítani lehessen. Növeli azonban a rizikót a környezetvédelmi felelősség jogi bizonytalansága is. A környezetszennyezésért való felelősség megállapítása maga is hasonló problémákkal küszködik, és ezek eldöntése a mindenkori környezetpolitikának megfelelően változik; miközben a fő tendencia mégiscsak a kárfelelősség kiterjesztése. Ez pedig nyilván a biztosító kockázatának változásával is jár (l. például a környezetvédelmi objektív felelősség bevezetése).

a) A *biztosító* természetesen segíthet magán azzal, hogy *ön-maga határolja körül* azokat a kockázatokat, amelyeket elvállal. Ott, ahol ez természetes technikai ismérvekkel történik, a kalkuláció szempontjából sikeres is lehet. A gyors technikai és jogi változásokat eleve kivédi például az, ha a biztosítási szerződést egy-egy évre kötik. Széles körben elterjedt továbbá, hogy a környezetvédelmi károkért való helytállást — a korlátlan általános felelősségbiztosítás alóli kivételként — összegszerűen korlátozzák, akár többszörösen is. A Franciaországban leggyakrabban kötött szennyezési felelősségbiztosítás évi 500 ezer vagy egymillió frankos limitet tartalmaz. 1976-ban azonban már világos volt ezeknek az alacsony összeghatároknak elégtelensége, gyakorivá vált a limit felemelése, és a francia biztosítók már arra készültek, hogy tízmillió frankos fedezetek nyújtása esetén az egységes feltételekkel dolgozó biztosítók

viszontbiztosítási poolban egyesülnek.²³ Magyarországon az állami vállalatok 1976. január 1-től hatályos vagyonszámítás feltételei – egyéb korlátozások mellett – csak káreseményenként és biztosítási évenként legfeljebb egymillió forint összeghatárig térítik meg a környezetszennyezéssel okozott károkat. Még az első részben tárgyalt peresített esetekben szereplő kárösszeghez képest is igen alacsony ez a határ; az utóbbi években a peren kívül rendezett környezeti károk szintén gyakran 3–5 milliós nagyságrendűek voltak. Indokolt lenne tehát, hogy egyes, környezetvédelmi szempontból is különösen kárveszélyes vállalatok teljesebb fedezetet kapjanak. Néhány ilyen egyedi szerződésre már sor is került.²⁴

Látható, hogy a környezetvédelmi károk nagyságának rohamos növekedése és ezzel együtt a felelősség kiterjesztése relatívvá teszi az összegszerű korlátozások „értékét”. A limitálás önmagában egyébként sem oldja meg a kockázatbehatárolás problémáit, hiánya egyéb feltételekkel könnyen ellensúlyozható, különösen akkor, ha nem általában környezetszennyezési károkról, hanem valamilyen körülhatárolt tevékenységről van szó. A fedezeti igényekre pedig mindenképpen figyelemmel

²³ *Deprimoz*: i. m. II/5.

²⁴ A biztosítási feltételek és a díjtételek megfelelő kialakítása mellett ezekben a szerződésekben a biztosító vagy lényegesen felemelte a limitet, vagy nem is korlátozta összegszerűen a helytállást. A Kőolaj- és gázipar vagyonszámítás feltételei (1976. július 1.) például az ún. folyadékáramlási károk körében összeghatár és tartamkorlátozás nélkül megtéríti a folyékony szénhidrogének és szénhidrogénszármazékok által okozott környezetszennyezési (levegő, talaj, vizek stb. szennyezése) károkat, az egyéb környezetszennyezési károkat pedig a biztosító biztosítási évenként és az OKGT összes vállalatára vonatkoztatva 20 millió forint összeghatárig téríti meg (27/e., illetve 44/b pont); mindkét esetben feltéve, hogy a védő, illetve technológiai berendezések váratlanul és véletlenszerű erőhatás következtében fellépő hibájából származik a kár.

kell lenni. Hiszen a biztosítási piacon kialakulhatnak olyan alsó limitek is, amelyeknél kisebb kockázatra szóló szerződést a vállalatok nem is kötnek. Ilyen minimális fedezetet egyébként jogszabály is előírhat.²⁵

b) A biztosító által vállalt környezeti kockázatnak a gyakorlatban igen fontos másik korlátja már nem mechanikus, és nemcsak kalkulációs alátámasztással, hanem elvi indokolással is rendelkezik. Eszerint a folyamatos szennyezések okozta *lassú, folyamatos károsodások* kockázatát a biztosító nem is viselheti, hiszen itt nincs is a szó szoros értelmében vett biztosítási esemény. Sem a kár bekövetkezése, de még időpontja sem bizonytalan, az ebből eredő kárigények rendszeresen ismétlődnek. Kockázat nem lévén, az ilyen károk fedezését a közönséges termelési költségek közé kell sorolni. Az ilyen károk átvállalása ellen a prevenció szükségességét is felhozzák.²⁶

Mivel az alapgondolat itt a biztosítási esemény sajátos jellege, a szóban forgó korlátozást is jobban érzékelteti a pozitív fogalmazás: a biztosító tulajdonképpen csak a *baleseti jellegű* környezetszennyezés kockázatát vállalja.²⁷ A magyar vállalati vagyonszerzési szerződés akkor téríti a környezetszennyezési károkat, ha „azok a szennyezés elhárítására szolgáló vagy

²⁵ Grell: Környezeti károk és kártérítés a Német Szövetségi Köztársaságban. Konf. anyag. 3.26. írja, hogy a vízszenyezési biztosítás fedezeti összege ugyan nincs előírva, de a szokás szerint legalább egy millió DM-t kell nyújtani. Gyakoriak a kötelező előírások az atomkárok esetére.

²⁶ Grell: i. m. 2.32., Deprimoz: i. m. II/1., II/3., Bárd: i. m. I/3.

²⁷ A kétfajta megközelítést az irodalom általában külön tartja, a kötvények szövegezése pedig még jobban elfedi, hogy az alapgondolat a „baleset” mint valódi, biztosítható kockázat. Az „állagrongálásra” koncentráló magyar szerződések kritikáját l. Lábady: i. m. 34. old. Az NSZK eredetileg ilyen tipikus károkat (hőmérséklet, gáz-, gőzlecsapódás) kizáró általános feltételeinek várható átváltását a balesetszerűsége l. Grell: i. m. 2.31, 2.32.

technológiai rendeltetésű berendezések baleseti eredetű (tűz, robbanás, villámcsapás), hirtelen bekövetkező, véletlenszerű meghibásodása következtében keletkeztek.” A francia biztosítók pl. szokásszerűen megkívánják „a véletlenszerű, közvetlen ok” fennforgását (ahol a véletlen „hirtelen eseményként” értendő), az NSZK-ban a biztosítási védelem feltétele „a biztosított üzemi területén bekövetkezett, a normálistól eltérő hirtelen esemény”. A magyar vállalati vagyonbiztosítási feltételek az említett kockázatszűkítést egy negatív kizáró klauzulával is megerősítik: „a biztosító nem téríti meg . . . az olyan lassú, folyamatos állagromlásból keletkező károkat, amelyeket zaj, rázkódás, szag, füst, korom, por, korrózió, folyadék, gőz-, gáz- vagy egyéb hasonló hatások következtében állottak elő”.

Első pillantásra a környezetvédelmi károknak egy nagyon jelentős része ezzel máris kiesik a biztosítási fedezetből. Sőt, éppen a legtipikusabb környezeti károk egy része, s egyben azok, amelynél a kumulációs, okozatossági stb. problémák a felelősség érvényesítését is nagyon megnehezítik. A biztosítottság e téren nem válik olyan egyértelműen a felelősség hézagait a károsult javára kitöltő eszközzé, mint a deliktualis felelősség más eseteiben. A magyar biztosító esetében éppen fordítva van: a baleseti okot az üzemi berendezések „meghibásodására” („tűz, robbanás, villámcsapás”) szűkítő feltételek messze elmaradnak az időjárás vagy vízállás változásai következtében előállott károkat is a kibocsátó terhére író joggyakorlattól.²⁸

Beválik-e a biztosító szempontjából ez a korlátozás? Az első nehézség az, hogy a lassú, folyamatszerű környezeti károkozás, amely a rendkívül elmosódó körvonalú környezet-szennyezés körét lenne hivatva legalább az egyik oldalról behatárolni, maga is meghatározatlan fogalom. A magyar biztosító előtt is nyitott kérdés, hogy mikor balesetszerű és mikor lassú

²⁸ *Lábady*: i. m. 34. old. illetve e könyv I. része.

a környezetszennyezés.²⁹ A környezeti kárfelelősség kiterjedéséből a biztosítás iránti igény fokozódása, s ebből továbbá az következik, hogy a szűkítő értelmezések (l. a magyar baleseti okok) hosszabb távon nem tarthatók. A fejlemények két irányba mutatnak. Az egyik út, hogy a biztosítók bekapcsolásával olyan kárelosztási, illetve fedezetbiztosítási konstrukciót hoznak létre, amely kifejezetten a lassú, fokozatosan beálló károk megtérítésére szolgál. Ennek másik sajátossága a biztosítottakra háruló igen szigorú kármegelőzési kötelezettség. Az irodalom már beszámol ilyen megoldásról.³⁰ A másik megoldást a francia biztosítók kísérlete példázza. Ez a probléma gyökeréhez nyúl, és a biztosítási esemény „véletlenszerűségét” nem az objektív hirtelenség vagy balesetszerűség oldaláról, hanem az előreláthatóság szubjektív szemszögéből közelíti meg.³¹ Közömbös lesz tehát, hogy a rezgések, zajok, kisugárzások okozta károknak általában nem „hirtelen oka” van, a lényeg

²⁹ Bárd: i. m. I/3. szerint ennek tisztázása még a műszaki tudományokra és a bírói gyakorlatra vár.

³⁰ Bengtsson: i. m. azonban adatokat nem közöl, és a konstrukció gyakorlati esélyeiről is szkeptikusan nyilatkozik.

³¹ Deprimoz: i. m./II/1, II/3. Ezek szerint a szagok, zajok, hullámok, rezgések kisugárzások okozta károkat – amelyeknek tehát rendszerint nem „hirtelen oka” van – egy tekintet alá kellene venni a „tulajdonképpeni szennyezésekkel”, és a felelősségbiztosítási szerződésekben az előbbiekre nem kellene megkövetelni a hirtelen ok fennforgását. A helytállást kizáró okot a biztosító tulajdonképpen a károkozó vétkeségének szigorú megítélésére tenné át. Az előreláthatóság itt összefügg a biztosítási esemény véletlenségével. A felelősséget, illetve a biztosíthatóságot nem az olyan általános előreláthatóság zárja ki, hogy a pakurás tartály megrepedhet, vagy rosszul zárhatják le. De „előrelátható okról van szó, ha a kár a biztosított által ismert szennyező termék kezeléséből, szállításából, tárolásából, a tartályok nem kielégítő karbantartásából vagy állapotából származik, azaz ha a biztosított a veszélyes helyzetet ismerte, és nem orvosolta haladéktalanul. Az ilyen magatartás súlyos gondatlanságnak minősül és a biztosítót mentesíti”.

az, hogy a kárnak előre nem láthatónak kell lennie. A veszélyes helyzet ismerete és orvoslásának elmulasztása ezért a biztosító teljesítésének megtagadásához vezet. Ez a lassú terjeszkedés a balesetszerűség rovására azonban nem hatálytalanítja az alapelvet. Az olyan „tartós” károk fedezetét, amelyen a véletlennek már árnyéka sincs, és amelyet a vállalat üzemi költségként tervezhet, a francia biztosítók sem vállalják. Hasonló — bár ki nem mondott — szubjektivizáláshoz jut el Lábady is a magyar feltételek bírálata során.³²

Ami itt lejátszódik, az annak tisztázása, hogy mi is a biztosító helytállásának végső határa — s eközben a speciális környezetvédelmi kockázati kör meghatározásától elérkezünk a biztosítót általában megillető mentesítő okhoz, a biztosított vétkességéhez a kár keletkezésében.

c) Kevesebb komplikációval járnának a biztosító kockázat-szűkítésének azok az esetei, amelyek nem a biztosíthatóságot teszik kérdésessé, hanem bizonyos, általában jogilag is jól meghatározható *kárfajtákat zárnak ki*. A tapasztalat szerint azonban a speciális környezeti kárfajtákra az ilyen korlátok nem illenek, túl sokat kizárnak, és ezért szinte mindegyikük a károsultvédelem hatalmas nyomása alatt áll. Sok esetben éppen az eredeti korlátozó szerep megszűnésének lehetünk tanúi. Az általános felelősségbiztosítás szokásos határait megvonó „jogi” korlátokat a speciális környezetvédelmi biztosítás nemegyszer áttöri. Vonatkozik ez például az NSZK-ban és Ausztriában a „tisztá vagyoni kárra”, amelyet az általános felelősségbiztosítási feltételekkel szemben a vízszennyezéssel okozott károk felelősségbiztosítása megtérít,³³ továbbá magára a felelősségbiztosítás fogalmi körére is, úgy, hogy a környezetvédelmi biz-

³² Lábady: i. m. 34. old.

³³ Grell: i. m. 3.24., Kisielewski: Környezetvédelem az osztrák jogban. Az osztrák biztosítók álláspontja. Konf. anyag. 3.

tosítás nem csupán a deliktuális igényeket téríti, hanem kifejezetten kiterjed a szomszédjogi igényekre, sőt meghatározott körben a szerződési felelősségre is. A látszattal szemben ezek az önmagukban igen jelentős bővítések nem járnak a kockázatviselés lényeges kiterjesztésével. Sokkal inkább arról van szó, hogy a speciális környezetvédelmi kockázat nem ragadható meg az általános felelősségbiztosítás hagyományos fogalmaival. Például a német jogterületen a szabadon folyó vizek (pl. talajvíz is) nem minősülnek „dolognak”, a szennyezésükkel okozott kár tehát nem téríthető meg dologi kár címén. A vízszennyezéssel okozott károkért való felelősség és felelősségbiztosítás kiterjesztése a tiszta vagyoni kárra az NSZK-ban és Ausztriában így értelemszerű feltétele a biztosítás működésének, és nem különleges felelősségkiterjesztés. Hasonló a helyzet a „szomszédjogi” kártérítésekkel, ott, ahol az általános felelősségbiztosítás csak a szorosan vett polgári törvénykönyvbeli deliktuális felelősségekre korlátozódik. Ezért például a levegőszennyezési károk biztosítása értelmetlen lett volna az NSZK-ban anélkül, hogy a biztosító ne vállalta volna a BGB szomszédjogi szabályai, illetve a Bundesimmissionschutzgesetz alapján beálló felelősség kockázatát is.

Ugyancsak egyszerűen működőképpé akarta tenni a felelősségbiztosítást a magyar mezőgazdasági nagyüzemek új vagyonszerzésének (1976) az a kiterjesztő rendelkezése is, amely szerint a biztosító a légitársaságokról kiszórt vegyszerrel okozott károk megtérítését akkor is vállalja, ha a mezőgazdasági üzem az okozott kárért a légitársaság üzemeltetőjével kötött szerződés alapján felel. A korábbi biztosítási rendszerben a mezőgazdasági üzemek, amelyek a repülőgépeknek gyakran tulajdonosai vagy társtulajdonosai, gyakran biztosítási fedezet nélkül maradtak, mert a felelősséget a repülőket ténylegesen üzemeltető növényvédő szolgáltatótól gyakorlatilag kénytelenek voltak szerződésben átvállalni — ez pedig a biz-

tosító hozzájárulása nélkül történt. A kockázati kör kiterjesztésétől erre a szerződési felelősségre azt várták, hogy ezzel az üzembentartói minőség, illetve a felelősség körüli jogvitákat el lehet kerülni, és mivel gyakorlatilag minden mezőgazdasági üzem rendelkezik az új biztosítással, az ilyen károk gyorsan és biztosan megtéríthetők lesznek. Ez a számítás a biztosító helytállásának egyéb túlzott korlátozása miatt nem vált be.³⁴

Az önálló környezetvédelmi biztosítás kockázati körének kialakítása tehát a várt korlátozások helyett a biztosító helytállásának általános szabályaihoz érkezhetsz el, másrészt egyes esetekben látszólagos kockázatbővítésként is jelentkezik.

4. A biztosító mentesülése

A biztosítás alapszabálya, hogy a biztosító mentesül fizetési kötelezettsége alól, ha a kárt a biztosított szándékosan vagy súlyosan gondatlanul okozta, felelősségbiztosítás esetén pedig a kifizetett kártérítést a biztosítottól visszakövetelheti. Az utóbbi évek felelősségi irodalmában sok szó esett arról, hogy

³⁴ L. *Novotni* Zoltán: A mezőgazdasági növényvédelemmel okozott károk és a felelősségbiztosítás. Konf. anyag. 5. A feltételek szerinti 20%-os önrészesedés és az utóhatások biztosíthatatlansága ugyanis, amelyet a biztosító a prevencióval indokolt, olyan jelentős terhet hagy a mezőgazdasági üzemre, hogy ismét érdekeltté válik a ténylegesen felelős személy meghatározása körüli hosszadalmas és bonyolult jogviták lefolytatásában – amit a károsult szenved meg. A repülőgépes permetezésből eredő környezeti károkért való felelősség kérdéseire l. összefoglalóan *Zoltán* Ödön: Gondolatok a repülőgépes vegyszeres permetezéssel kapcsolatos felelősségről. Jogtudományi Közöny, 1976. 449. old.

A felelősség szerződéses átvállalása és ennek biztosíthatósága nehézipari üzemek (külféjtések, vegyi gyárak) káraival kapcsolatban is felmerült. L. *Lábady*: i. m. 30. old.

ez a prevenciós célú szabály a gyakorlatban mind kevésbé érvényesül: a biztosítónak nem fizetődik ki a visszkeresettel járó adminisztráció és pereskedés. A biztosítók túlzott igénybevétele azonban ismét aktuálissá tette a visszkeresetet. Az általános tendencia az, hogy a felelősség szempontjai, amelyeket a kártalanítás érdeke az eredeti kártérítési viszonyban teljesen háttérbe szorított, a biztosító és a biztosított viszonyában újból jelentőssé válnak. A károkozó magatartásának felróhatóságát még egyéniesítettebben vizsgálják, mint a közvetlen kártérítési viszonyban vizsgálták volna. Nem a polgári jogban tipikus átlagos gondosság a mérce, hanem a károkozó gondatlanságának súlyossága, illetve, a biztosító által kikötött mentesítő feltételek vonatkozásában, a konkrét tevékenység kockázatnövelő hatása.³⁵

Ez a fejlődési vonal azonban csak tendenciaként töretlen. A súlyos gondatlanság meghatározásának nehézségei, sőt magának a tényleges felelősség megállapításának idegensége a biztosítás tömeges és standardizált üzemmenetétől, egy ellenkező folyamatot is táplálnak: a súlyos gondatlanság, (vagy az igazságot jobban tükröző kifejezést használva) a biztosítót mentesítő okok tipizálását. Bár a biztosítási feltételek nyilván a leggyakoribb tipikus károkként szereplő gondatlan magatartásokat szankcionálják, ezek a taxatív kimentő okok természetesen számtalan súlyosan gondatlan magatartást hagynak következmény nélkül. A biztosítottnak nyújtott kedvezmény ára az, hogy károkozása felróhatóságának egyéni értékelésére nem kerül sor, így tehát az ő kockázata is megnő.

Az említett objektívizálást nemcsak a biztosító ügyviteli szempontjai támasztják alá; ezeknek főleg ott van döntő szerepük, ahol a biztosított személyes magatartása a kár oka, s

³⁵ Részletesen *Súlyom*: i. m. 37. old., illetve A súlyos gondatlanság a biztosítási szerződésekben. Állam- és Jogtudomány, 1972. 330. old.

szinte kínálkozik az egyéni elbírálásra (pl. gépkocsivezetés). A kárveszélyes tevékenység indikálja az ilyen szabványosított megítélést, ha pl. olyan ipari tevékenységről van szó, amelyen belül a személyes felelőst keresni nem a biztosító dolga. Így van ez a tipikus környezetszennyezési esetekben is.

A visszkereseti, illetve mentesülési okoknak ugyanakkor mégiscsak illeszkedniük kell az alapkonstrukcióba, a „súlyos gondatlanság” funkcióit kell megközelíteniük nemcsak a prevenció szolgáltatában, hanem a biztosítottnak a biztosítóval szembeni felelőssége szűkítésében is, hiszen a károkozó számára ez a „rés” adja a felelősségbiztosítás értelmét. Ennek a közös funkciónak a jegyében a biztosító mentesülésének meghatározásaiban hol az „objektív”, hol a „szubjektív” oldal kerül előtérbe.

Minél speciálisabb a biztosításfajta, annál jobban átszövik mindezt az illető tevékenység konkrét kármegelőzési lehetőségei. Ebben a szerencsés esetben ugyanazt tapasztalhatjuk, mint a polgári jogi vétkesség mércéjének szakosodásánál: a szubjektív és az objektív megítélés a magatartási követelmény igen konkrét meghatározásában találkozik.

Az elmondottakra kitűnő példát szolgáltat a környezetvédelmi felelősségbiztosítás – s a mondottak egyszersmind példaként állhatnak a környezetvédelmi biztosítás számára.

A környezetvédelmi biztosítási szerződéseket a kimentő okok, illetve visszkereset szempontjából az jellemzi, hogy a szerződések a visszkeresetnek speciális környezetvédelmi (technikai) feltételeit állapítják meg; emiatt a mentesülési kör meghatározása tipikusan objektívvá válik, de mindig átütő szubjektív színezettel (vagy egyediesítéssel); továbbá a szankcióként alkalmazott visszkereseti okok és a környezetvédelmi kockázati kör meghatározása összemosódik.

Hogy mint a felelősségbiztosítást általában, a visszkereseti okokat sem lehet változtatás nélkül alkalmazni a környezet-

védelemre, megmutatta a gyakorlat. Az 1976 előtti mezőgazdasági vagyónbiztosítási rendszerben kikötött Vagyon- és Balesetbiztosítási Általános Szabályzat alapján a biztosító visszkeresete a permetezéssel okozott károk vonatkozásában gyakorlatilag nem érvényesült.³⁶ A mezőgazdasági nagyüzemek 1976-tól használt vagyónbiztosításának részét képező, csakis a vegyszeres növényvédelemmel összefüggő károkra tervezett környezetvédelmi felelősségbiztosítása nem is használja a súlyos gondatlanság fogalmát, hanem azt a kikötést tartalmazza, hogy a kötvényfeltételek be nem tartása esetén a biztosító a kifizetett kárt a biztosítotttól kikövetelheti. A feltételek igen általános fogalmazással a vegyszerek használatával kapcsolatos jogszabályok és technológiai előírások, valamint a növényvédelmi szabályok betartását követelik meg, és külön kikötik, hogy a biztosított üzem a területére vagy annak közelébe települő vándorméhészekkel megfelelő megállapodást köteles kötni.

A vállalati vagyónbiztosítás általában mindenfajta baleset-szerű környezeti károkozásra vonatkozik, így tehát a kimentő okok³⁷ részletes felsorolása aligha alkalmazható. A standard

³⁶ *Novotni*: i. m. 3.

³⁷ A vállalati konstrukció feltűnő vonása, hogy a feltételek nem a visszkeresetről, hanem a biztosító mentesüléséről beszélnek. (A biztosító nem téríti meg...) Ez azzal függhet össze, hogy alapvetően vagyónbiztosítási feltételekről van szó, amelyekben az üzemeltetői felelősség csupán egy a speciális kárfajták közül és ezért a vagyónbiztosítás mentesítési megoldása terjed ki a felelősségbiztosításra is. Szigorúan véve a biztosító csakis visszkeresetet és nem mentesülést köthetett volna ki. Az a károsultvédelmi cél azonban, amelynek érdekében a Ptk. 559. § (3) bekezdés a felelősségbiztosítás körében a biztosító mentesülését a károsulttal szemben nem engedélyezi, hanem a biztosítót visszkeresetre utasítja, nincs veszélyeztetve. A szennyező vállalat gazdasági ereje általában elegendő a károsult veszteségének megtérítéséhez, s így a kérdés a biztosító és a szennyező vállalat közötti belső üggyé fokozódik le.

kikötés ennek megfelelően az, hogy a biztosító nem téríti meg „a környezetvédelmi jogszabályok vagy előírások folyamatos megsértése következtében előálló károkat”. Ez egészült ki speciális okokkal az egyedi biztosítási feltételekben. A kőolaj- és gázipar vagyon- és felelősségbiztosítási feltételei szerint pl. nem fedezi a biztosító az olyan áramlási károkkal kapcsolatos környezetszennyezést sem, amelyek csap nyitvahagyása miatt, illetve a berendezés karbantartási ciklusidejének 30%-os túllépése után keletkeztek.

A fenti feltételek voltaképpen nem sikerültek, túl általánosak. (Ez egész környezetvédelmünk differenciálatlanságának velejárója.) A „környezetvédelmi jogszabályok vagy előírások”, a vegyszerhasználati és növényvédelmi „jogszabályok és technológiai előírások” megszegésének ismérve nem határolja be igazán a mentesülés eseteit. A „szabályok” köre tárgyiilag is, és a normahierarchia alsó határai felé is beláthatatlan. Mi tartozik még a környezetvédelemhez? És milyen szintű technológiai előírás az, amelynek be nem tartása még elveszíti a fedezetet? És ki állapítja meg ezeket? A biztosított saját üzemi előírásai is ide tartoznak? stb. Továbbá: ha minden ilyen szabály megszegésének az a szankciója, hogy a szennyezőnek kell fizetni – mi a különbség az elsődleges és másodlagos felelősség között, mi értelme van a felelősségbiztosításnak? A pusztá szabályszegés szankcionálása ugyanazt az objektív helytállást mondja ki, amellyel a környezetvédelmi törvény a határérték fölötti szennyezést sújtja, illetve amely azelőtt a vétkesség szó használata mögött valósult meg.

Ugyanakkor azt is megfigyelhetjük, hogy a „súlyos gondatlansághoz” közelítő szűkítő ismérvek (az állami vállalatok kötvényében) tulajdonképpen szubjektívek. S ez természetes is, hiszen az ilyen normatív meghatározások általánosságához a szintén mindig általánosan meghatározható szubjektív feltétel illik. A vállalatok feltételei ugyanis tartalmazzák az előírások

megszegésének egy olyan minősítését, amely a vállalat súlyos gondatlanságára utalhat: a kárnak a környezetvédelmi jogszabályok és előírások *folyamatos* megsértéséből kell származnia.³⁸ A kőolajipar további egyedi feltételeiben a súlyos gondatlanság és a konkrét magatartás már összefolyik (csap nyitvahagyása, karbantartás elmulasztása).³⁹ Egyáltalán nincs szubjektív kiskapu a mezőgazdasági nagyüzemek feltételeiben. Nyilvánvaló, hogy valamennyi növényvédelmi előírás stb. megszegését nem lehet önmagában súlyos gondatlanságnak minősíteni. Itt a magatartás egyéni elbírálása a kiút.⁴⁰

Hasonló eredményre jutunk, ha az ellenkező oldalról, vagyis taxatív kimentő okok helyett a súlyos gondatlanság szubjektív feltételéből indulunk ki. A francia biztosítók pl. akkor mentesülnek a fizetési kötelezettségtől, ha a kárveszélyes helyzetet a biztosított ismerte és tudatosan fenntartotta. A súlyos gondatlanság tudatos gondatlanságként való értelmezése helyénvaló, hiszen ha a biztosított a következmények tudtával cselekszik,

³⁸ Ugyanezt az utat járta be az NSZK joggyakorlatában a súlyos gondatlanság normatív meghatározása. A súlyosság kifejezésére megkövetelt „szigorító ismérvek” valójában szubjektivizáló feltételek voltak. A szabályok megszegése akkor minősült súlyos gondatlanságnak, ha be nem tartásukat a vállalat hosszú ideig tűrte, vagy ha hatósági ellenőrök kifejezett utasítására sem alkalmazta azokat. L. *Súlyom*: i. m. Állam- és Jogtudomány, 1972. 338. old.

³⁹ A biztosító ezeket az eseteket nem minősíti súlyos gondatlanságnak, hanem azzal az erőltetett technikával zárja ki a helytállásból, hogy az ilyen károk nem minősülnek „áramlási kárnak”. (Kőolaj- és gázipar . . . feltételei 28. pont.)

⁴⁰ *Novotni*: i. m. a feltételek bevezetésekor azonnal felhívta a figyelmet arra, hogy a Ptk. szellemével és szabályaival való összhang, valamint a prevenció érdekében is a szerződés úgy értelmezendő, hogy a súlyos gondatlanság meglétét a konkrét körülmények alapján meg kell vizsgálni.

kockázatukat is vállalja; nincs tehát ok arra, hogy a biztosító mentesítse. Gyakorlatilag azonban a tudatos gondatlanság igen nehezen bizonyítható. Ha csak a károkozó cselekedeteiből következtetnek arra, hogy látta annak következményeit, ezt annak elvárása alapján teszik fel, hogy a következményeket az adott helyzetben előre kellett volna látnia: észrevétlen az átcsúszás a gondatlanság objektivizált megítélésébe. A környezetvédelemmel kapcsolatos elvárhatóság objektív szempontjai aztán itt is összefonódnak a technikai előírásokkal. Ha a biztosított a kibocsátási határértékeket vagy normákat hagyja tudatosan figyelmen kívül, a biztosító nem fizet: az ebből eredő károk „vitathatatlanul előreláthatóak”.⁴¹

Kártalanítási alapok

Egyes különösen fontos károk megtérítésének rendszerében a polgári jogi felelősség és a biztosítás mellett megtaláljuk a kártalanítási alapokat is. (Pl. közlekedési balesetek, atomkárok.) Terjedőben van az ilyen alapok felhasználása a környezeti károk fedezésére is, az irodalom pedig a biztosítás alternatívájaként propagálja őket. Az alapok a valóságban igen eltérő jellegűek. (Lehetnek a felelősségbiztosítás kiegészítői olyan esetekre, amikor nem azonosítható a felelős személy, kezelhetik őket a biztosítók vagy államigazgatási szervek, táplálkozhatnak szerződésen alapuló befizetésekből vagy kötelező hozzájárulásokból, esetleg bírságokból, szolgálhatják az egyéni kártalanítást és a kármegelőzést stb.) Közös tendenciájuk azonban, hogy még a felelősségbiztosításnál is jobban

⁴¹ *Deprimoz*: i. m. II/1., II/2.

leoldódnak a polgári jogi felelősségről és magáról a polgári jogról is.

A környezetvédelmi alapok kétfajta célra szolgálhatnak: vagy a környezetszennyezés egyéni áldozatait kártalanítják, vagy pedig kármegelőzés – elhárító tevékenység pénzügyi támogatására szolgálnak.⁴² A kettő közötti különbség tulajdonképpen csak nagyságrendi, abban az értelemben, hogy a kártalanítás közvetlenül individualizált-e, vagy pedig a „köz” javára szól, mint például a környezet rehabilitációjára fordított összegek.⁴³ A megkülönböztetés témánk szempontjából mégis fontos, mert az alapoknak a polgári jogi kártérítéshez való viszonya függ tőle. A prevenció-s-fejlesztési alapok a kárfelelőséget általában nem érintik, az egyéni károk megtérítése viszont akkor is fölveti a környezeti károk individualizálásával kapcsolatos problémákat, ha alapokból történik. Az alapok

⁴² Kifejezetten a megelőző-tervező tevékenység finanszírozására szolgál pl. az ENSZ Környezetvédelmi alapja vagy a lengyel Vízgazdálkodási alap (1974), egyéni károsultak kárát fedezi pl. az IMCO 1971. évi egyezményével létrehozott alap a tengeri olajszennyeződések kárait, Japánban „a környezetszennyezés áldozatainak kártérítéséről” szóló törvénnyel (1969) felállított alap, a holland levegőszennyezési törvényben (1970) szabályozott alap, mindkét célra létesültek a lengyel erdő-alapok. L. *Lopuski*: i. m. 33., 34. és 35. jegyzete, *Sand*: Legal Systems for Environment Protection. Japan, Sweden, United States. FAO Legislative Studies, 4. Rome, 1972. 21. old. és *Bengtsson*: i. m. 6. és 7.

⁴³ Ennek a problémának a másik oldalát jelzi az a vita, hogy a környezeti bírságnak kártérítés jellege van-e. Vö. *Kilényi Géza*: A környezetvédelmi bírság. Jogtudományi Közlöny 1975. 393, 395. old. *Lopuski* az OECD által is használt megkülönböztetést alkalmazza a pénzben kifejezhető és ki nem fejezhető károk között; szerinte az alapok feladata az utóbbi károk viselése, i. m. 40. old. (Ezek a nem individualizálható károk.)

azonban nagyobb mozgásszabadságot engednek ezek megoldásában, mint a felelősség szabályai.

Ezek az előnyök kitűnnek Bengtsson kártalanítási alap-modelljéből éppúgy, mint pl. a japán alap működéséből.⁴⁴ Döntő az, hogy a károkozás és a kár közötti okozati összefüggést nem kell bizonyítani, elégséges a valószínűség. (Japánban meghatározott földrajzi körzeteken belül meghatározott betegségek a törvény szerint a szennyezés által okozottnak minősülnek, s betegség igazolása megnyitja a kárigényt az alappal szemben.) Hasonlóan átlagosított a szennyezők kárviselése is; kibocsátásuk részarányában, a konkrét okozásra tekintet nélkül viselik a terheket. Az alapok „független” fedezetnyújtó jellegéből fakadó rugalmasság akkor is érvényesül, ha formálisan a kárfelelősség szabályaira alapozzák működésüket. Ilyen pl. a holland alap, amely az egyéb forrásokból meg nem térülő kárt fedezi a deliktuális felelősség szabályai szerint; a valóságban azonban mind a kifizetett térítések, mind pedig a szennyezőktől húzott hozzájárulások diszkrecionális alapon történnek.⁴⁵

Az alapok emellett elláthatnak prevenciós funkciót is; vannak javaslatok az alap visszkeresetére a kibocsátó ellen, lényegében a biztosításhoz hasonló feltételekkel; vagy az alap és a kibocsátók általi együttes kártalanításra. Az alapok lehetővé teszik az „igazgatási” típusú megelőzést is. Például a tevékenység engedélyezése összeköthető az alaphoz való hozzájárulás kikötésével, az alap folyamatosan ellenőrizheti a kibocsátást, és a hozzájárulást a kármegelőzés eredményeihez mérten rugalmasan csökkentheti, vagy növelheti.⁴⁶

⁴⁴ Bengtsson: i. m. 6, 7, és Sand: i. m. 21. old.

⁴⁵ Bengtsson: i. m. 7.

⁴⁶ Lopuski: i. m. 40. old., Bengtsson: i. m. 6.

Az egyéni kártérítésekre szolgáló alapok hasonlósága a felelősségbiztosításhoz szembevetendő. A károsult szempontjából és a gazdasági megoldást tekintve is arról van szó, hogy decentralizált forrásokból (elsősorban a kibocsátók hozzájárulásából) táplált, mindig fizetőképes központi alap téríti meg a károkat.⁴⁷ Nyilvánvaló a párhuzam az alapokhoz való hozzájárulás rugalmas meghatározása és a biztosítók bonus-malus rendszere között. Sőt, mint bemutattuk, a biztosítók olyan kármegelőzési szervező tevékenységet is folytatnak, amely semmivel sem marad el az alapoktól várt „igazgatási” előnyöktől. Az államigazgatási és társadalmi (vagy magán-) csatornák párhuzamoságát mutatja, hogy a biztosítás is lehet kötelező, viszont az alapok fenntartását is lehet szerződésekre építeni,⁴⁸ továbbá maguk az alapok sem szükségképpen „államosítottak”.⁴⁹

⁴⁷ *Lopuski*: i. m. 39. old. – A károsult szempontjai és a gazdasági modell egyezése nem feledtetheti el, hogy a szennyezők oldaláról nézve, valamint igazgatásilag is nagyok az eltérések. Felmerül pl. az alapoknak a biztosítási monopóliummal való összeegyeztetése is.

⁴⁸ Lengyelországban az erdő-alapokat az erdőigazgatóság és a levegőszennyező üzemek szerződése hozza létre. A törvény szerint kötelező szerződéskötések azonban a gyakorlatban olyan akadozva és lassan folynak, hogy az irodalom fölveti, nem lett volna-e célszerűbb az alapok feltöltését és ellenőrzését igazgatási útra terelni. L. *Lopuski*: i. m. 35. jegyzete. Figyelmeztető példa arra, hogy az igazgatási szerződések sem oldják meg automatikusan a problémákat.

⁴⁹ *Bengtsson*: i. m. 7. Japánban nagy szerepe van a helyi hatóságok és ipar együttműködésének, *Sand*: i. h. Ezzel szemben érvelnek az alapok teljes „államosítása” mellett is. *Bullinger* szerint az olyan tartós károktól és utóhatásoktól, amelyek okozatossága fel nem deríthető vagy amelyek külföldi eredetűek, az államnak kell helytállnia, mert az egész mai környezeti szituáció hosszú ideig tartó mulasztásaira vezethető vissza. *Haftungsprobleme des Umweltschutzes aus der Sicht des Verwaltungsrechts. Versicherungsrecht*, 1972. 610. old. (A baleseti károk állami térítésének követelésére l. *Sólyom*: i. m. 11. jegyz. 21, 43–44. old.)

A közös vonásokat azonban nem csak azokon a területeken találjuk meg, amelyeken a polgári jog avantgarde-ja is keresi a megoldást a környezeti károk sajátos problémáira. Az alappal szemben felhozott gyakorlati ellenvetések⁵⁰ ugyanazok, amelyek a polgári jog szerepét is kérdésessé teszik a környezetvédelemben; ti., hogy az ilyen károk természetük szerint általában alkalmatlanok az egyéniesítésre. Kiütközik ez akkor is, ha nem az egyéni károsultakat nézzük, hanem prevenció alapra gondolunk: itt a károkozással arányos befizetések hozzák elő ezt az alapproblémát (szennyezők változása, kumulációk).

Ez egyben a kártalanítási alapok rövid felvázolásának fő tanulsága is: közömbös, hogy a polgári jogi eszközök fejlesztésével, avagy igazgatási úton liberalizáljuk az okozatosság követelményét (és építjük ki egyben a prevenció megszervezését) – ha a megoldás alapja a kártérítési felelősség gondolata (bármilyen formában és áttételen keresztül: felelősség, prevenció, polluter pays), a környezeti károk természete és a károk individualizálása közti ellentmondást legfeljebb enyhíteni lehet, megszüntetni nem.

Atomkárok és fedezeti rendszerük

1. A jogi szabályozás kialakulása és a probléma változó megítélése

A Ktv. tiltja az embert, illetve a környezet védett tárgyait károsító vagy veszélyeztető sugárzások előidézését; a törvény nem hagy kétséget afelől, hogy ezek közé tartoznak a radio-

⁵⁰ Bengtsson: i. m. 7. az egyes szennyezők terhére eső kockázat kalkulálhatatlanságát, a szennyezők személyének változását említi az alatt az idő alatt, míg a kár manifesztálódik.

aktív sugárzások is (11. §, 40. §, 53. §). A fejlett atomiparral rendelkező, nagy népsűrűségű országok közvéleménye is — nemegyszer szenvedélyes tiltakozás formájában — napirinden tartja az atomerőművek veszélyességét a környezetre. A környezetvédelmi jogi irodalomban polgárjogot nyert a sugárveszély elleni megelőző biztonsági, illetve kárrendezési szabályok tárgyalása. Bármilyen jogosult is azonban az atomkároknak a környezetvédelmi összefüggésekbe való állítása, ez nem változtat azon, hogy relatíve elkülönült problémáról van szó, amelynek ma is érvényes megoldási útjait ugyan az utóbbi 20 évben, de mégiscsak a környezetvédelem tudatos közép-pontba kerülése előtt, az atomenergia „absztrakt” veszélyességére figyelemmel dolgozták ki; amikor a szabályozás körüli politikai feszültséget még nem az emberi környezet általános veszélyeztetettsége, hanem az atombomba közeli emléke táplálta. A rendkívüli jogi biztosítékok kiépítését igényelte annak idején az is, hogy az atomipar első lépéseit tette: az akkor még különösen felmérhetetlen károkockázattól nemcsak a potenciális károsultakat, de az atomipart is védeni kellett. Az azóta eltelt 20 év alatt az atomenergia ipari, illetve a sugárzó anyagok ennél is szélesebb felhasználása szinte hétköznapivá vált. Az energiakrízis pedig vitathatatlanra tette az atomerőművek működéséhez fűződő „termelési érdeket”. A felgyült tapasztalatok lehetővé tették a veszélyek realiztikusabb, és főleg az egész probléma differenciáltabb szemléletét.

Az atomkárokért való felelősség jogi eszköztárának kiépítése még a legelső szakaszban bámulatos gyorsasággal megtörtént, és az akkori fő feladathoz, az atomerőművek építéséhez igazodott. Az atomipar általános védekező okfejtését, hogy ti. a lehetséges ártalmak kutatása és a védekezés kidolgozása az atomenergia felhasználásával egyidejűleg folyik (és nem utólag, mint más szennyezéseknél), a jogra is alkalmazhatjuk. Itt nem folyt hosszú küzdelem a hagyományos felelős-

ségi rendszer nyílt vagy rejtett adaptálásáért, mint az üzemi és közlekedési balesetek körében, és legújabban magában a környezetvédelmi jogban is.⁵¹ A fejlődés első mérőföldköve az, ami egyébként az utolsó szokott lenni: az aláíró államok általános felelősségi jogától élesen különböző, új kártalanítási rendszert egységesen előíró nemzetközi egyezmény, az 1960-ban parafált Párizsi Egyezmény az atomenergiával kapcsolatos polgári jogi felelősségről.⁵² Ezt követte 1962-ben az atommeghajtású hajók üzemeltetőinek polgári jogi felelősségéről szóló Brüsszeli Egyezmény, 1963-ban a Párizsi Egyezmény brüsszeli kiegészítése, és végül a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség világméretű egyezménye a nukleáris károkért való polgári jogi felelősségről, amelynek kidolgozásában a szocialista államok is részt vettek (1963). Bár az egyezmények ratifikálása igen lassan halad, már a Párizsi Egyezménynek az OECD keretében 1956 óta folyó előmunkálatai is meghatározó befolyást gyakoroltak az egyes nemzetek törvényalkotására.⁵³ De a nemzeti megoldások elvi egységességét a kapitalista világban garantálta az a tény is, hogy az atomipar óriási károkockázatát csak nemzetközi (viszont)biztosítási hálózat képes viselni: a kockázatviselés tehát a kijelölt piaci úton is logikusan társadalmasodott és vált nemzetközivé.

Az említett konvenciók, illetve a kapitalista országok atomtörvényei felelősségi megoldásának alapelve a következő. A nukleáris létesítmény üzemeltetőjének felelőssége a vétkességtől független, és a szokásos lehetőségeknél szűkebb, tételesen

⁵¹ Hasonlóan gyors volt az űrobjektumok által okozott kárért való feltétlen és kizárólagos állami felelősség elismerése.

⁵² *Pfeiffer*: Rechtliche und versicherungstechnische Fragen bei der Versicherung von Kernenergieisiken. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975. 93. old.

⁵³ *Hug*: Haftpflicht für Schäden aus der friedlichen Verwendung von Atomenergie. Zürich, 1970. 28, 31. old.

meghatározott kimentő okok miatt szigorúbb is az „általános” objektív felelősségnél. (Az 1962. évi brüsszeli, illetve a bécsi egyezmény szóhasználata szerint „abszolút felelősség”.) A nukleáris károk megtérítése kizárólag az üzemeltetőtől követelhető, függetlenül attól, hogy azok az ő, vagy pedig közreműködői tevékenységére (erőműépítők, nyersanyag szállítók és mások) vezethetők-e vissza, illetve hogy e rendelkezés hiányában a kárért más személyek is felelősek lennének („kanalizálás”). Az üzemeltető felelőssége összességében korlátozott. Anyagi teljesítőképességét eddig a határig igazolnia kell, illetve a fedezetről biztosítási vagy egyéb formában gondoskodnia kell (fedezeti biztosíték követelménye). Az összeghatárt meghaladó károkat az állam saját eszközeiből megtéríti. Az elévülési idők vagy hosszabbak a szokásosnál, vagy pedig az általános elévülési idő után fellépő károkat az állam, illetve speciális alapok fedezik.

Ezek azok a sajátosságok, amelyek az 1960-as évek elejének kártérítési jogában forradalmi újdonságként jelentkeztek. Az atomtörvények legnagyobb fegyverténye kétségtől az volt, hogy ezt a felelősségi rendszert élő jogként meg is valósították – hiszen reformtervekben, a szubjektív alapú kárfelelősségről a társadalmasított kárfedezésre való áttérés javaslataiban azelőtt sem volt hiány, sőt egyes részmegoldásokat (pl. kártalanítási alapok ismeretlen gépkocsi okozta károkra) elszórtan alkalmaztak is. Az úttörő jelleg azóta elhalványult. Egyrészt a mindennapi életben a közlekedési balesetek égetővé vált problémája előtérbe állította a kollektív kárfedezés különféle rendszereit, és jelentős mértékben ennek köszönhetően a kárfelelősségi jog általános fejlettsége is közeledett a nemrég még távoli élvonalhoz. Másrészt az igen forradalmi alapelvek gyakorlati megvalósítása során, az alkalmazhatóság érdekében sok rész kérdésben vissza kellett lépni. Az atomfelelősség tapasztalatai alapján és további kiépülése folyamán az is világossá

vált, hogy a gyakorlatban nem a reaktor-szerencsétlenségeken van a hangsúly, hogy tehát a legprovokatívabb felelősségi jogi újdonságok csak az atomkárok egyik (s valóban igen csekély valószínűségű) lehetőségére vonatkoznak. A lakosság tömegeit érintő sugárkárok rendezése ugyanis vagy a hagyományos objektív felelősség szerint vagy vétkességi alapon történik.

Az atomkárokért való polgári jogi felelősség kritikus áttekintése két okból is aktuális. Csak az atomkárokra szorítkozva is szükséges az újbóli átgondolás, hiszen Magyarországon mind a felelősség szabályozása (10/1964. V. 7. Korm. rend.), mind pedig az atomkárok felelősségi rendszerével kapcsolatos elméleti állásfoglalások a hatvanas évek első feléből származnak. Időközben az akkori kiindulást szorosan meghatározó gazdaságpolitika is megváltozott, Magyarország továbbá az atomipar küszöbéhez érkezett, másrészt a jogtudományban a szubjektív felelősség ideológiájának egyeduralkodója is meghaladottá vált: a kérdésfeltevés tehát már nem absztrakt, s a választ az említett új körülmények fogják alakítani.

Ezen a körön belül is számolnunk kell mind az atomfelelősség differenciálódásával (a sugárzási károk mint általános probléma s a láncreakció lehetőségével összefüggő különlegesen nagy kockázat mint részkérdés), mind pedig az utóbbi kockázat változó megítélésével. Az eddigi balesetmentesség, illetve a károk csekély elméleti valószínűsége alapján ugyanis kérdésessé válhat a különleges felelősségi rendszer indokoltága, vagy legalábbis felmerül, hogy a kis valószínűségnek és óriási kárkövetkezményeknek a jogi szabályozás különböző területein más-más következményei vannak.

Új szempontokat nyer az atomkárokért való felelősség által is, hogy a környezetvédelem kontextusába kerül. A környezetvédelem kiterjedésével szaporodnak az analóg problémák (l. mérgező anyagok feldúsulásának vagy egyéb, nem radioaktív sugárzásoknak a következményei). Egyre világosabb

lesz, hogy a sugárkárok szabályozásának sajátossága történeti sajátosság volt. Az atomenergia felhasználása körüli gazdasági és pszichológiai erőterben egy „nemzedékkel” korábban kirajzolódtak azok a problémák, amelyek a kortársi, „klasszikus” környezeti károkkal még nem voltak összefüggésbe hozhatók. Ma azonban a kölcsönhatás a „második generációs” környezeti problémákkal kétségtelen, bár iránya még eldöntetlen: vajon az atomkárok fognak-e modellként szolgálni, vagy az atomfelelősség mai sajátosságai fognak egy újfajta védekezésben feloldódni?

2. A kockázat elemei: kárnagyság és valószínűség

Az atomenergia felhasználásából alapjában véve háromféle veszély származik a környezetre. Vannak olyan ún. *konvencionális károk*, amelyek nem különböznek más ipari szennyezésektől. Legjelentősebb ezek közül az atomerőművek önállóan jelentkező hőszennyezése. A tulajdonképpeni „nukleáris veszély”, amely a speciális védekezést, tehát kárrendezést is szükségessé teszi, az *ionizáló sugárzás*.⁵⁴ A sugárártalmak közül a biológiai károk (a sejtek visszafordíthatatlan károsodásai, illetve elhalása, másrészt a genetikai károsodás) állnak a gyakorlati védekezés előterében. A sugárzás a dolgok fizikai-kémiai tulajdonságát is megváltoztathatja. A dologi károk közül mégis az ún. kontaminációs károk a fontosak, amikor a dolog radioaktív fertőzést kap, és maga is veszélyessé válik a környezetre. A tipikus kár ilyenkor a fertőzöttség megszüntetése, ami igen sokba kerül. A biológiai sugárkárok sajátossága, hogy a károk esetleg csak hosszú, akár 30 éves lappangási

⁵⁴ Részletesen l. Hug: i. m. 12–22. old., Jansen: Kernkraftwerke und ihre Gefahren für die Umwelt. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1975. 109. old.

idő múltán jelentkeznek, továbbá, hogy a szervezet az igen nagy időközönként kapott kisebb sugáradagok hatását is kumulálja. Ehhez járul, hogy a besugárzás érzékszervileg nem érzékelhető. A kései károk között lehetnek olyanok, amelyek nem sugárspecifikusak pl. fehérvérűség, továbbá olyanok, amelyek nem a besugárzott személynél, hanem utódainál manifesztálódnak (az ilyen genetikai károk elvileg 40 generáción át, azaz ezer évig hathatnak).

Látható, hogy ezek a sajátosságok elsősorban az okozati összefüggés kimutatását, illetve bizonyítását nehezítik meg, olyan mértékben, hogy a bizonyítási teher hagyományos könnyítése itt már nem ad kielégítő megoldást. (Például a prima facie-bizonyítás egyre nehezebben használható fel a sugárforrások megsokszorozódása miatt.) Másrészt az általános elévülési szabályok is igen sok kárigényt kizárnának.

A szóban forgó *sugárkárok* – lehetséges nagyságrendjük alapján – *kétfajta*, gyökeresen más védekezést követelő veszélyt jelentenek. A radioaktív anyagok ipari, orvosi stb. felhasználása esetén tipikusan kis mennyiségű, erősen gyengülő sugárzású és viszonylag könnyen ellenőrzés alatt tartható anyagról van szó. Ezzel szemben, ha a nukleáris anyag kritikus mennyiségben van jelen, vagyis az önfenntartó láncreakció lehetősége adott, a potenciális károk a legnagyobb természeti csapások pusztításához hasonlíthatóak.⁵⁵ Az „atomkárokért való felelősség” új megoldásai csakis erre a második, nukleáris

⁵⁵ A kárveszély nagyságára vonatkozó legismertebb számítások: US. Atomic Energy Commission, Wash-740, Theoretical Possibilities and Consequences of Major Accidents in Large Nuclear Power Plants (1957) és U. S. Nuclear Regulatory Commission, Wash-1400, Reactor Safety Study 4-1 (1975). Az ezekre vonatkozó irodalommal együtt l. *Yellin*: Judicial Review and Nuclear Power: Assessing the Risks of Environmental Catastrophe. *George Washington Law Review*, 1977. 969, 973. old. A Wash-1400. adatait l. a szöveg a) pontjában.

baleseti kockázatra jöttek létre. Mivel a sugárártalmak általános kártérítési problémái mindkét esetben ugyanazok, látnunk kell, hogy az abszolút helytállást, illetve az államilag garantált fedezeti rendszert a katasztrófakárok lehetősége indikálta. A környezetvédelem szaporodó, hasonló problémái közé illesztve, ahol az „atomenergiához” fűződő sajátos pszichológiai hozzáállás elhalványul, világosan kitűnik, hogy két különböző problémáról van szó. A határvonalat tehát nem a nukleáris szerencsétlenség és az egyéb sugárkárok között kell meghúznunk, hanem általános érvénnyel is a sajátos politikai és pszichológiai meghatározókkal rendelkező környezeti katasztrófakárok, illetve az egyéb környezeti károk között, amelyeknél viszont már a „klasszikus” környezeti károkat is jellemző sajátosságok, a lassan ható és különböző forrásokból összeadódó károsodások technikai problémáinak egyre élesebbé válásával kell számolnunk.

A közvéleményt az atomreaktorok mellett leginkább foglalkoztató „izotóptemetők” nem jelentenek ebből a szempontból külön problémát. A radioaktív hulladékok veszélyességük szerint különböző felelősségi rendszerbe tartoznak. A hulladék általában annak a berendezésnek vagy anyagnak a jogi sorsát osztja továbbra is, amelyből származik. A nemzetközi egyezmények és a legtöbb atomtörvény fogalommeghatározásaiból kitűnik, hogy az atomerőművek radioaktív hulladéka továbbra is „nukleáris fűtőanyagnak” minősül, tárolására és szállítására tehát ugyanaz a fokozott felelősség vonatkozik, mint az egyéb nukleáris fűtőanyagokéra, illetve az atomerőműre magára, amelynek részét képezi.⁵⁶ Az olyan hulladékra, amely nem

⁵⁶ L. OECD. Nuclear Energy Agency: Nuclear Legislation. Analytical Study. Regulations governing nuclear installations and radiation protection. Paris, 1972., *Kimminich*: Atomrecht. München, 1974, 150. old., *Schindel*: Die Haftung für Atomschäden, Eine rechtsvergleichende Untersuchung. Göttingen, 1974.

„nukleáris fűtőanyag”, illetve amelynek tárolója eszerint nem is „atomberendezés”, a sugárvédelem általános előírásai irányadók. Az igen kiterjedt biztonsági előírásoknak, engedélyezési eljárásnak stb. a polgári jogi felelősség szempontjából nincs több jelentősége, mint az ebben a körben ugyancsak szerepet játszó kibocsátási standardoknak. Bizonyos határértékig ugyan is a radioaktív anyagok éppenúgy szabadon kibocsáthatók, mint bármely más szennyezés, s a „veszélytelen” dózis túllépésére is ugyanolyan szennyvízbírság (esetleg megemelt tételekkel) vonatkozik.⁵⁷ Azt a hulladékot, amely a biztonsági szabályok megtartása mellett sem engedhető szennyvízcsatornába, illetve közönséges hulladékként nem kezelhető, általában állami kezelésben levő központi telepeken gyűjtik össze, de ezek felelősségét sem emelik ki az általános sugárfelelősségi szabályok alól.

a) *A katasztrófakárok elvi kérdései* ugyanazok, akár atomrobbanásról, egész országrészeket érintő tengerparti olajszennyezésről, egy várost lakhatatlanná és a környező földeket művelésre alkalmatlanná tevő vegyi szennyezésről, méreggel rakott hajó elsüllyedéséről van szó, hogy csak a közelmúlt példáit idézzük fel. (Bár ennek a témának is vannak klasszikus előfutárai, pl. völgyzáró gát építése.) Példaként a nukleáris szerencsétlenséget fogjuk használni, nemcsak azért, mert ez szűkebb témánk, és mert ez a legkidolgozottabb, hanem mert a problémák itt a legkiélezettebbek.

A katasztrófa-kockázat elemei szélsőségesek: a várható károk következmények rendkívül súlyosak, bekövetkezésük valószínűsége viszont rendkívül csekély. Az atomerőműben bekövetkezett „nagyobb szerencsétlenség” kihatásairól több hivatalos

⁵⁷ Magyarországon l. a 2/1974 (X. 13.) OVH rendelkezést a radioaktív szennyvizek elvezetéséről és a vizek radioaktív szennyezésének bírságolásáról. L. még az előző jegyzetben megadott forrásokat is.

becslés is rendelkezésre áll. A legrosszabb eshetőségként megadott kárnyagyság egy 1975. évi számítás szerint 3300 haláleset hónapokon belül, 45 000 rákos és 240 000 pajzsmirigy-megbetegedés esélye, 45 000 egyéb betegség és 29 000 genetikai károsodás öt nemzedéken keresztül; ehhez járulnak a dologi károk, 3–400 000 km² fertőzött terület, a lakosság kitelepítése 3 hónapra, az ezzel járó közvetlen költségek és távolabbi gazdasági kihatások. Hasonló apokaliptikus jóslatokat bőven idézhetnénk.⁵⁸

Mindezekkel szemben áll viszont az a tény, hogy az atomipar az ürrepülés után a legbiztonságosabban működő technikát alkalmazza. A különböző kárnyagyságok valószínűségére végzett számítások szerint a károk esélye olyan kicsi, hogy alig felfogható. Fokozottan áll ez a személyi sérülésekre. A súlyos közlekedési balesetek, repülőgép-szerencsétlenségek, sőt környezetszennyezési mérgezések valószínűsége még a reaktorok veszélyzónájában élőkre is összehasonlíthatatlanul nagyobb. A legvalószínűbb balesetfajta is csak 17 ezer reaktorévenként várható, haláleset nélkül; súlyos baleset esélye reaktorévenként 1:100 000–1 millióig stb.⁵⁹ Az ilyen számításoknál tanulságosabbak az eddigi tapasztalatok. 1970-ig a legsúlyosabb szerencsétlenség 4 halálos áldozatot követelt, egy másik 10 súlyos

⁵⁸ L. 55, 56. jegyzet és *Hug*: i. m. 20. old.

⁵⁹ Halálos baleset esélye az USA-ban az 1960-as évek elején reaktorévenként 1:50 millióhoz, halálos közlekedési baleset 1:5 ezerhez, több mint 100 halálos áldozatot követelő repülőgép-szerencsétlenség minden második évben, ugyanekkora reaktorszerencsétlenség egymillió évenként várható stb. Részletes adatokat közöl *Hug*: i. m. 18. old., *Jansen*: i. m. 122. old., *Yellin*: i. m. 974. old. — A hagyományos környezet-szennyezési statisztikákkal való összehasonlításnál viszont azt kell figyelembe venni, hogy a radioaktív anyagok kibocsátási standardjai általában szigorúbbak. — Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az atomerőművek számának rohamos növekedésével a baleset valószínűsége is nő.

sérültet. Nemcsak a személyi sérülések, de az anyagi károk is egyszerűen összehasonlíthatatlanul kisebbek a „legrosszabb eshetőség” próféciáinál. Az erre vonatkozó bizonyítékok is száporíthatók lehetnének.⁶⁰

Bár mindkét fajta számítással kapcsolatban fenntartásokkal élhetünk,⁶¹ nyilván nincs olyan nagyságrendbeli tévedés, amely az elvi kérdésfelvetést befolyásolná. Azt kell ugyanis eldönteni, hogy az atomfelelősség szabályozását a kockázat melyik eleme határozza meg. Normális esetben ezek a tényezők nem is válnak szét, s olyan formulákkal, mint pl. az átlagos gondosságot követelő polgári jogi vétkesség, jól kifejezhetők. Az atomkárok szabályozásának eddigi „öszönös” fejlődése is példa azonban arra, hogy a károk nagysága, illetve valószínűségük polarizálódása esetén a kockázat meghatározásában az egyik elem válik uralkodóvá.

Az atomfelelősség kidolgozása idején a várható károk domináltak. A kedvező tapasztalatok és az időközben nekibátorodott atomipar könnyítési törekvései viszont az alacsony valószínűséget állították előtérbe. Ez alakította ki pl. az USA-ban azt az engedélyezési gyakorlatot, amely a kockázatot a valószínűséggel azonosítva az említett katasztrófakárokat gyakorlatilag kizártnak tartja. Ezt a szemléletet vették át az engedélyezést felülvizsgáló bíróságok is.⁶² De a polgári jog területén is

⁶⁰ *Smets: Review of Nuclear Incidents*. In: Weinstein (szerk.): *Nuclear Liability. Progress in Nuclear Energy, Series X. Law and Administration*, vol. 3. Oxford, London, New York, Paris, 1962. 89. old. (384 rendellenesség elemzése), *Hug*: i. m. 20. old.

⁶¹ A kritikát l. *Yellin*: i. m. 979. old. De a Wash-740. készítői is hangsúlyozták, hogy „these numbers have no demonstrable basis in fact . . . The numerical estimates here represent an attempt to express in numerical terms the degree of feeling held by some of our advisors . . .”

⁶² Részletesen *Yellin*: i. m.

felvetik már, hogy fenn kell-e tartani az atomkárokért való felelősség különleges rendszerét. (A változtatást csakis politikai okokból nem tartják időszerűnek.)⁶³ Mint ezek az események is sejtetik, a kockázat meghatározó elemének kiválasztása nem akadémikus kérdés. Az absztrakt megközelítés nem is visz tovább, mint Pascal fogadása: ha netán mégis van katasztrófa-kár, csak nyertünk azzal, hogy készenlétben tartottuk a fedezetet.⁶⁴ A választás nagyon is belenyúlik a kárelosztás gyakorlati politikájába. Ez természetesen nem zárja ki, hogy elvi összefüggést keressünk a kockázat-meghatározás mikéntje és a különböző célokra használható jogi eszközök között.

Annak, hogy a kockázat meghatározójának a kárnagyságot vagy a kár valószínűségét tekintjük-e, más szerepe van, ha engedélyezésről, és ismét más, ha kártérítésről van szó. A rizikó kétféle meghatározása ugyanis világosan más-más érdekkörrel vág össze. Ha az (alacsony) valószínűségből indulunk ki, ez az atomerőművek működéséhez kapcsolódó érdekeknek kedvez. A károsultvédelem (itt: környezetvédelem) szempontjai viszont egyértelműen azt követelik meg, hogy a kockázat nagyságát a károk nagysága határozza meg. A felelősségi jog története mutatja, hogy így volt ez már ennél kisebb károsultvédelmi igények esetében is. Az objektív felelősség alkalmazása úgy is értelmezhető, hogy a kárviselés elosztásánál a kár valószínűségét olyannyira közömbösnek tekintik, hogy az ezzel összefüggő előreláthatóság, külső ok közrehatása nem mentesít a helytállás alól.⁶⁵ De a kártérítés merev és utólagos volta is a következmények és kockázat azonosítása mellett szól.

⁶³ Pfeiffer: i. m. 107. old.

⁶⁴ Az irodalomban valóban visszanyúlnak 17–18. századi valószínűség-elméletekre. L. Yellin: i. m. 978. old.

⁶⁵ A common law szankcióinak ebből a szempontból való elemzését l. Yellin: i. m. 981, 986. old.

A kárvalószínűségnek ott jut szerep a kockázat meghatározásában, ahol a kárveszélyes tevékenység befolyásolásáról van szó – még a kár bekövetkezte előtt. Ilyen például az engedélyezés, illetve a polgári jog területén a tevékenység megtiltása a fenyegető kárveszély nagysága miatt.⁶⁶

A fentiek szerint indokolt, hogy az atomkárok kártérítési megközelítését a fenyegető károk nagysága határozza meg. Az ebből következő felelősségi rendszert tehát a biztonságosság tapasztalata miatt sem kell megváltoztatni. Ez azonban csak a károsultvédelemnek erre az egyetlen és önálló esetére vonatkozik.

A kárveszélyes tevékenységtől való eltiltásra az ellenkező végtelből, a valószínűségből kiinduló kockázatmeghatározás gyakorlatilag alkalmazhatatlan.⁶⁷ A katasztrófakárok megelőzése területén a polgári jog azért szorul ilyen passzivitásba, mert az említett intézmények lelke, a hagyományos nagyságrendre tervezett érdekkiegyenlítés (vétkesség, a fenyegető kár és a tűrési kötelezettség mérlegelése) a szélsőséges esetekben nem használhatók. Ezért itt kétszeresen is érvényesül az az eddig többször is felmerült tény, hogy a polgári jog a környezetvédelemben csak akkor lehet hatékony, ha kilép a károkozó és a károsult alanyi jogainak köréből, ha nem csupán az ezekből folyó következményeket vonja le, hanem a köz érdekében aktívan beavatkozik a környezetvédelem feltételeinek alakításába. Erre nem a kártérítésnél, hanem az igazgatási engedélyek felülvizsgálata kapcsán van (elvben) lehetőség.⁶⁸ Ha a bíróság olyan kérdésekbe szólhat bele, mint a reaktor típusa vagy telepítésének helye, nem szorítkozhat csak a kárnagyságra

⁶⁶ A károkozó szférájába tartozó „termelési” érdek itt tradicionálisan a valószínűség kisebbítését eredményezte.

⁶⁷ A kis valószínűség alapján nem kerül sor az eltiltásra.

⁶⁸ L. a III. részt.

vagy a valószínűségre, hanem mindkettőt figyelembe kell vennie a döntést megalapozó egyéb tényezők között. A kockázat nagysága ideális esetben nem merev ítéletek alapja lesz (pl. a társadalmilag még elfogadható kockázat deklarálása), hanem a bíróság tájékozódását segítő eszköz az alternatív megoldások közötti választásban.⁶⁹

A polgári jognak ezek a lehetőségei csak most bontakoznak ki – jelentős részben éppen a környezetvédelemmel kapcsolatban. Így természetes, hogy a katasztrófakárookra adott első átfogó jogi válasz az atomkárok esetében a kártérítésre korlátozódik. A károk nagyságából való kiindulás konkrét következményeit, az „abszolút” felelősséget és a fedezet biztosítását alább tárgyaljuk. (3. pont.)

b) Az atomkárokért való felelősség szabályozása tehát első sorban a katasztrófakárookra volt tekintettel. Az ezt el nem érő kárlehetőségek továbbra is az általános felelősségi jog uralma alatt maradtak. Az egyes nemzeti törvényekben⁷⁰ a felelősség

⁶⁹ *Yellin* már környezetvédelmi példákat is idéz az amerikai gyakorlatból I. m. 992. old.

⁷⁰ A szubjektív izotópfelőlősség általános tendenciájára l. *Schindel* összeállítását, i. m. 237. old. Az NSZK atomtörvényének (1959) 26. §-a szerint az ilyen felelősség alól annak bizonyításával lehet szabadulni, hogy a sugárzó anyag birtokosa a kárt „a körülmények által megkövetelt minden gondossággal eljárva sem tudta volna megakadályozni”. Ekkor sem mentesülhet azonban, ha a kár a berendezések minőségével vagy a készülékek hibájával függött össze. – Angliában vélelmezik a vétkességet. – Az NDK atomtörvényének a sugárkárok megtérítéséről kiadott végrehajtási rendelete (1962) nem tesz különbséget a kétféle kár között, viszont a kimentés nélküli felelősség csak két éves elévülési határidőn belül érvényesíthető, ezután a rendes polgári jogi kártérítés lép be. A magyar sugárzásvédelmi rendelet szerint a kártérítésre a polgári jog szabályai irányadók, *Eörsi* ezt objektív felelősségnek értelmezi (A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve. Bp. 1966. 280. old.).

formális szigorításának minden lépcsőfokát megtalálhatjuk, a vétkességi felelősségtől kezdve a vétkesség vélelmén át egészen a veszélyes üzemek felelősségéig. Mivel azonban itt az elvárható magatartást konkrét és igen szigorú biztonsági szabályok írják elő, a vétkesség és jogellenesség összeolvad, és nincs különösebb gyakorlati jelentősége annak, hogy szubjektív vagy objektív indokolással állapítják-e meg a felelősséget.⁷¹ Ahol formálisan vétkességről van szó, a valódi nehézség a vétkesség bizonyítása lenne, ezt azonban a törvények, illetve az ítékezés a bizonyítási teher megfordításával oldja meg.⁷²

c) Az atomkárokért való felelősség magán viseli születésének azt a bélyegét, hogy a felelősségi rendszer nem mindig követi a különleges fedezési megoldást szükségessé tevő katasztrófakár és egyéb károk megkülönböztetését. A kérdést persze csak ott van értelme felvetni, ahol mindkét kockázati kört szabályozni akarták. A magyar sugárvédelmi rendelet pl. nyilvánvalóan nem számol a „nukleáris szerencsétlenség” esélyével. Az NDK 1962. évi atomtörvénye is egységesen szabályozza a felelősséget, de a nukleáris berendezést tartja szem előtt, az izotópfelelősségre tehát ugyanaz a szigorú felelősség vonatkozik. A fejlett és úttörő atomiparral rendelkező Angliában a sugárforrás veszélyességének értékelése a felelős személyével kombinálva szabja meg azt, hogy az izotóp-károkért „abszolút” vagy vétkességen alapuló felelősség áll-e fenn.

⁷¹ Gomard: Liability without Fault. Law and Administration (l. 60. jegyz.), 10. old., a skandináv gyakorlat gondossági követelményei alapján bizonyítja, hogy nincs gyakorlati különbség az atomberendezések vétkességi vagy abszolút felelőssége között.

⁷² Schindel: i. m. 237. old.

Másrészt kiterjedhet a fedezeti rendszer az izotópkárokra is.⁷³ Általában felszabdalja a felelősség rendszerét, hogy a nukleáris berendezés üzemtartójának sajátos felelőssége csak harmadik személyekkel szemben áll fenn, a berendezés alkalmazottaira nem vonatkozik. A munkajogi felelősség szabályai is kivételt jelentenek az atomfelelősség rendezése alól, az izotópfelőlősség körében pedig szintén külön szabályok vonatkoznak az orvosi felhasználás során okozott károkra.⁷⁴

d) A sugárkárók közös problémája: az okozatosság bizonyításának nehézsége. Ez a kérdés az elsődlegesen a kárfedezésre koncentráló rendezés során viszonylag kidolgozatlan maradt — részben azért is, mert a sugárkárók sajátosságait általában a „katasztrófa” súlyosságának gondolkörében értékelték, és az abszolút felelősséggel megoldottnak vélték. Az okozati összefüggésre vonatkozó igen súlyos bizonyítási szükséghelyzet technikai megoldatlanságával a következő pontban foglalkozunk. Itt — összhangban a katasztrófakárók legáltalánosabb szempontjainak vázolásával — szintén csak két általános kérdést vetünk fel.

A katasztrófakárók igen kis valószínűségével szemben a mindenkit terhelő radioaktivitás fokozódása tény — és az ebből eredő kárók feltárása egyre fenyegetőbb méretű következményeket rajzol ki. A sugárkárók ugyanakkor csupán a legkorábban felismert fajtája azoknak a környezeti ártalmaknak, amelyek — szemben a „klasszikus” környezetszennyezéssel — közvetlenül nem érzékelhetők, általában igen lassan hatnak, és az általuk okozott, elsősorban egészségi kárók nem speci-

⁷³ Angliában az egyébként abszolút felelősséget viselő berendezések üzemeltetői az izotópkárokért is abszolút felelősséggel tartoznak, ilyen kapcsolat híján a negligence-felelősség érvényesül. *Schindel*: i. m. 101., 106. old.

⁷⁴ OECD: Nuclear Legislation (56. jegyz.). Az NDK joga is kiveszi az orvosi felhasználást az általános szabályok alól.

fikusak. Napjainkban bizonyosodik be egy sor nehézfémről, kémiai anyagról és a nem ionizáló sugárzásokról is, hogy adott mennyiség fölött maradandó sejtkárosodást (rák, genetikai károk is) okoznak. Különleges szerepe van ebben a szennyezések kumulációjának, vagy úgy, hogy a több forrásból származó kibocsátások adódnak össze (sugárzások), vagy úgy, hogy a „megengedhető” mértékű szennyezés állatokban, növényekben dúsul fel újra.⁷⁵

A környezetvédelmi jog szempontjából ezek az újfajta szennyezések a kibocsátási határértékek (sőt, koncepciójuk) felülvizsgálatát teszik szükségessé, felvetik továbbá, hogy tartható-e víz-, levegő stb. szerint elkülönült védekezés, vagy az egyes veszélyes anyagokra kell koncentrálni (erre példa a radioaktív anyagok kezelése). Itt is felmerül a valószínűség problémája; el kell dönteni, hogy a korlátozásoknak a károkozás abszolút bizonyítottságán kell-e nyugodnia, vagy már a valószínűség (és milyen foka) alapján vállalni kell-e a védekezés következményeit.⁷⁶ Az ilyen károkkal kapcsolatban kialakított környezeti és jogpolitika természetesen meg kell hogy mutatkozzon a kárfelelősségben is. Az is logikusan feltételezhető, hogy az atomkárok eddig elhanyagolt sajátossága, az okozatosság terhének elosztása, ebben az összefüggésben kellő súlyt kap.

A kérdésnek csak egyik része a szűk értelemben vett felelősségi probléma, vagyis az okozatosság bizonyításának a meg-

⁷⁵ Részletesen tárgyalják ezeket a károkat *Epstein—Grundy* (szerk.): *Consumer Health and Product Hazards. Chemicals, Electronic Products, Radiation. Vol. 1. Cambridge (Mass.), London, 1974. tanulmányai.*

⁷⁶ Az USA élelmezés-egészségügyi hatóságai pl. egészen a károsító hatás kizártságának bizonyításáig veszélyesnek tekintik a termékeket, az Atomic Energy Commission viszont veszélytelennek veszi a sugárzást mindaddig, amíg nincs a kár bizonyítva. *Green: i. m. 907. old.*

könnyítése. Még így is számos kár maradna bizonyítatlanul, „névtelenül”. A bizonytalanság ilyen fokán a „többek okozása” (a szóba jövő kibocsátók egyetemleges felelőssége) is könnyen átvált az anonim károkba. Talán az ilyen típusú károk fokozódó elszaporodása (feltárása), tömegessé válása lesz az a súlyos érv, amely – mint a katasztrófa károk esetében az egyszeri kárnagyság – ebben az esetben is legalább részben függetleníti a felelősségtől, és fő feladattá teszi a károsultak kártalanítását. Az atomkárokért való felelősség jelenlegi kétcsatornás koncepciójával szemben tehát csupán a sugárkárok sajátosságai alapján is a különleges kárfedezési megoldás igényéhez juthatunk el. Hogy az állam milyen károk ellen, a károsultak kiszolgáltatottságának milyen fokán látja jónak a terhek átvállalását, vagy rendeli el a kártalanítási alapok valamelyik fajtájának felállítását, még egy adott szociálpolitika ismeretében sem lehet általában megmondani. A jelenlegi megoldások esetlegeseek.

3. Konkrét megoldások

A továbbiakban az atomkárokért való helytállás fő kérdéseit már a konkrét megoldások tükrében tárgyaljuk.

a) Katasztrófa károk esetére az állami segélyintézkedések és szükség esetén az állami kártalanítás általában elfogadott és gyakorolt megoldás, függetlenül attól, hogy jogi alapjai jogrendszerként és országonként igen eltérően tisztáztak. Értelemszerűen áll ez a nukleáris balesettel kapcsolatos igen nagy károokra is. Az irodalomban természetesnek tartják, hogy az állam az atomkatasztrófa káraiért helytáll, sőt éppen ezért a külön szabályozás szükségességét is kétségbe vonják.⁷⁷ Az

⁷⁷ Gomard: i. m. 24. old. Eörsi: A jogi felelősség alapkérdései. A polgári jogi felelősség. Bp. 1961. 395. old.

állami helytállás kötelezettsége a nemzetközi egyezmények és a kapitalista atomtörvények egyik alapvető rendelkezése, ennyiben tehát külön jogalapja is van. Hogy a nukleáris balesetekért való kárfelelősség sajátos rendszere mégsem maradt tisztán közjogi kérdés, hanem a polgári jog szilárd részeként épült ki, annak köszönhető, hogy az atomipar az energiatermelés piaci rendszerének részévé vált, tehát, hogy a reaktorok *vállalatként működtek*. A vállalat gazdasági önállósága a tulajdonformára tekintet nélkül ugyanazoknak a problémáknak a megoldását követeli a felelősség rendezésénél: egyrészt a vállalat működési feltételeinek igen részletes szabályozását és ennek szigorú állami ellenőrzését, másrészt a védelmet a vállalat létét fenyegető anyagi teher ellen. Az atomberendezés tulajdonformája csakis a kárfedezet készenlétbe helyezésének technikájára lehet hatással, állami vállalatnál az állam helytállása közvetlenül, a katasztrófahatár alatt is érvényesülhet, míg a magánvállalat mindig biztosítással szerez fedezetet. Elvileg a károsultakkal szemben sem lehetne más-más felelősségi feltételeket kialakítani aszerint, hogy a kárt állami vagy magánvállalatától szenvedték-e el.⁷⁸

Az igen szigorú polgári jogi felelősség és az arra épített fedezeti rendszer a károsultak és a vállalatok védelmének szem-

⁷⁸ A nemzetközi egyezmények nem tesznek különbséget azon az alapon, hogy a kárt milyen tulajdonban levő nukleáris berendezés okozta. Az egyes államok törvényhozásában fellelhető különbségek (pl. Anglia) tulajdonképpen a fedezet biztosításának technikájára vonatkoznak (állami vállalatnál az állam helytállása közvetlenül érvényesülhet, a biztosítás közbeiktatása nélkül), s a károsult helyzetét nem érintik. Az állami vállalatok immunitásának veszélye ezen a területen is fölvethető (*Schindel*: i. m. 176. old.), de gyakorlatilag nem érvényesül. Arra, hogy az állami és a magánvállalatok jogállása között harmadik személyeket érintő különbség nincs, l. *Sárközy Tamás–Sólyom László*: Az állami vállalat a fejlett tőkés országokban. *Gazdaság- és Jogtudomány*, 1976. 135. old.

pontjait kapcsolja össze. Az állam csakis a katasztrófák következményeit vállalja – ezzel szemben az a reális, „alsó veszély-zóna”, amelyben ténylegesen is felmerül a kártérítés igénye, az atomberendezés üzemeltetőjének felelősségi körében marad.⁷⁹ A károsultakat az „abszolút” felelősség, a fedezeti biztosíték, és efölött az állami helytállás, a vállalatot a felelősség limitálása védi.

Az *abszolút felelősség* mint az atomkárok megtérítésének alapja az 50-es, 60-as évek fordulóján provokatív újdonságnak számított. Azt, hogy a helytállási kötelezettség alól nem lehet mentesülni sem véltenségre, sem vis maiorra, harmadik személyek elháríthatatlan cselekményére stb. hivatkozva, az atomkárok (értvényesítésének) sajátosságaival magyarázták. A bizonyítási szükséghelyzeten és általában a károsultvédelmen kívül az abszolút felelősség mellett szóltak a rendkívüli kárveszéllyel kapcsolatos pszichológiai érvek is.⁸⁰

Ha azonban azt vizsgáljuk, hogy ez a kihívó újdonság hogyan realizálódik a törvényekben és a joggyakorlatban, egyre kérdésesebbé válik, hogy az „abszolútumot” valóban a károkozó, vagyis a felelősség szférájában kell-e keresnünk. Nem arról van-e inkább szó, hogy a károsultaknak nyújtott térítés az „abszolút”? Az egész rendszer a károk feltétlen megtérítésének célját közelíti meg, de ezen belül az üzemeltetők tényleges felelőssége korántsem feltétlen.

⁷⁹ A már előfordult károk nagyságrendjét l. *Smets*: i. m.

⁸⁰ A legjobb felelősségi szabály a legszigorúbb felelősségi szabály, mert a közvélemény ellenállását az atomiparral szemben csökkenti. A katasztrófa-pszichózisban nem is lehetne a kimentő okokon vitatkozni, az abszolút helytállást jogi alap nélkül is kikövetelnék, írja *Gomard*: i. m. 15. old.

Az üzemeltető kimentés nélküli helytállásának kimondása ugyanis inkább kivételnek számít,⁸¹ a szabály ezzel szemben a kimentő okok szűkítésével szigorított objektív felelősség. A szigorítás abban áll, hogy a nemzetközi egyezmények, illetve az atomtörvények szerint nem általában az erőhatalom (beleértve harmadik személy elháríthatatlan cselekményét) a mentesítő ok, hanem csupán annak néhány szorosan meghatározott tényállása, mint a fegyveres konfliktus, invázió, polgárháború, felkelés, illetve (az egyezményekben csak diszpozitíven és nem minden állam atomtörvényében) a kivételes természetű súlyos természeti csapás.⁸² Az abszolút felelősséget már ezek a látszólag kis kivételek is óriási mértékben közelítik a normális üzemi kockázat köréhez. Az atomerőművet terhelő felelősség a szigorúbbnak tűnő feltételek ellenére sem súlyosabb, mint bármely más veszélyes üzem számára a hagyományos objektív felelősség. Hiszen a biztonsági követelmények olyan magasak, hogy a szokásos erőhatalom (villámcsapás, lavina, árvíz, rázuhanó repülőgép stb.) ezekkel szemben ténylegesen „erőtlen”. Másrészt a nemzetközi biztosítási gyakorlat az eredetileg szűken tartott kimentő okokat tovább tágítja a szokásos erőhatalom felé: nem ad fedezetet pl. sztrájkból, szabotázsakciókból és a kevésbé rendkívüli természeti katasztrófákból eredő károokra sem. S mivel az atomtörvények az üzemeltető helytállását gyakran a biztosítási piacon elérhető fedezethez kötik, az abszolút felelősség így még tovább szelídül. (Az üzemeltető felelősségének ez az utóbbi korlátozása egyéb-

⁸¹ Ilyen feltétlen helytállást ír elő az NDK atomtörvény 9. §, az NSZK atomtörvény 25. §, az angol Atomic Energy Authority Act, 1954 és a Nuclear Installations (Licensing and Insurance) Act, 1959, de az utóbbiak csak az állami nukleáris berendezésekre.

⁸² Mentesítő körülmény továbbá a károsulttal szemben annak súlyos gondatlansága vagy szándékos károkozása – az egész konstrukció azonban nem az ilyen hatókörű károokra van szabva.

ként akkor is érvényesülhet, ha a törvény egyáltalán nem ismer. el „felelősség alól kimentő okokat”).⁸³

Kérdésünkre tehát azt a közbenső választ kapjuk, hogy az abszolút helytállást nem feltétlenül, sőt nem is tipikusan a felelősségi feltételek határozzák meg, hanem az egész rendszer. Csak az üzembentartó felelősségét tekintve azt tapasztalhatjuk, hogy ezt már a kimentés eseteivel is a vállalat által elviselhető körre korlátozzák. Hogy a károsultak kártalanítása mennyire „abszolút”, az viszont attól fog függni, hogy az egész kártalanítási rendszer hogyan viszonyul a fent tárgyalt felelősségi feltételekhez, hogy tehát az állam helytállása mennyire tölti ki azokat a réseket, amelyeket az üzembentartó felelőssége nem fedez. Nemcsak az összecszerű határokon felüli helytállásról van tehát szó, hanem hogy a „tartalmi” kimentő okok esetén is belép-e az állami kártalanítás.

A nukleáris berendezés felelősségének másik jellemzője a kártérítés összecszerű korlátozása, amelyet itt – a hagyományos gondolatmenettől eltérően – nem a szigorú felelősséggel, hanem a vállalat védelmével indokolnak. Az adott esetben ezt a gazdasági hátteret nyíltan be is lehet vallani, hiszen az üzembentartó felelősségét kiegészítő állami helytállás miatt a limitálás a károsultak pozícióját alapvetően nem érinti. A károsultvédelem általános célkitűzését szem előtt tartva, a fedezeti rendszer konkrét képét már a kárviselés elosztása határozza meg a nukleáris berendezés üzemeltetője, az atomerőművek közreműködő-iparágai, a biztosítók és az állam között. Ha az állam a katasztrófahatár alatti kockázat elosztását piaci útra tereli, a biztosítók önvédelme nagyobb szerepet játszhat a

⁸³ ...mert formailag a felelősség terjedelmére vonatkozik. – Az NSZK atomtörvényének indokolása kiemeli, hogy kimentésre a fedezeti biztosíték, illetve az állami helytállás miatt nincs szükség. (Id. *Schindel*: i. m. 32. old.).

felelősségelosztásban, mint a „védendő” atomipar maga.⁸⁴ Az üzemeltetői felelősség tehát általában a biztosítható kockázatig terjed. Vonatkozik ez a közreműködőkre is, akik nem vállalták az esetleg rájuk visszavezethető károk kockázatát, s így az is az üzemeltetőre, illetve biztosítójára hárul (kanalizálás).

A nemzetközi egyezményekben és az atomtörvényekben mindez az üzemeltetői felelősség összegszerű limitálásában, az eddig terjedő kárfedezet készenlétbentartásának kötelezettségében, az összeghatár fölötti károkért való állami helytállás legalább alapelszerű kimondásában, másrészt a felelősség kanalizálásának formájában jelenik meg.

A felelősség összegszerű korlátja (tekintettel arra, hogy már a katasztrófaszerű kimentő okokkal szűkített „abszolút” felelősségre alkalmazandó) tulajdonképpen a normális üzemi kockázat gazdaságilag is elviselhető határait húzza meg. Mivel a fedezetről való gondoskodás gyakorlatilag felelősségbiztosítással történik,⁸⁵ az „elviselhetőség” végső soron a biztosítók teljesítőképességéhez igazodik.

A fedezeti rendszerek formális kiindulópontja mégis az atomerendezés és az állam közötti teherelosztás, ahol az elvi határvonal az állami beavatkozást szükségessé tevő katasztrófakár. Alapvetően kétféle rendszert alkalmaznak. Az egyikben a limitet általános érvénnyel, ugyanakkor olyan alacsonyan állapítják meg, hogy összhangban van a vállalatok (biztosítható) normális üzemi kockázatával. Az efölötti károkat az állam viseli, egyedi intézkedés alapján. Itt tehát a katasztrófakárok teljesen kiesnek a polgári jog hatóköréből. A másik rendszer az egyes „berendezések” károkozásáért való felelősséget azok tel-

⁸⁴ Hug kimutatja, hogy a biztosítók érdekei nagyobb befolyást gyakoroltak a törvényalkotásra, mint az atomerőművéké. I. m. 25. old.

⁸⁵ Egyéb lehetőségek: harmadik személy kezessége és az önbiztosítás, ezek azonban a gyakorlatban nem használatosak. *Kimminich*: i. m. 176. old.

jesítményéhez, típusához („veszélyességéhez”) méretezi, a fedezeti biztosíték megszerzésének követelménye erre az individuális limitre vonatkozik. Az igen magasan megállapított általános felelősségi határ már az ezt az üzemi felelősséget automatikusan kiegészítő állami helytállásnak is korlátja. Az ezen felüli kártalanításhoz külön aktus szükséges.⁸⁶

Noha az egyéni felelősségi határ is a kockázat nagyságához igazodik (s az engedélyező hatóság a körülmények megváltozásával, illetve ettől függetlenül is néhány évenként felülvizsgálja), ez a hivatali becslés nem mindig egyezik a biztosítási piac véleményével. Az eltérés azonban az állam terhére esik, és módosítja az összehatárokkal rögzített teherelosztást: az üzembentartó felelőssége az „elfogadható feltételek mellett” elérhető biztosítási fedezetig terjed csak.⁸⁷ A biztosítók nemcsak összeg szerint határolják be kockázatukat, hanem meghatározott, magas kárveszélyességű események következményeit

⁸⁶ Az angol és a svájci rendszerben a fedezeti biztosíték általános felső határa van megállapítva, az ehhez járuló állami helytállás viszont korlátlan. Az angol parlamentet már a 3 millió fontot elérő igények esetében értesíteni kell, az 5 millió font feletti igényeket mindaddig nem kell megtéríteni, amíg a parlament ehhez pénzt nem ad. Svájcban a berendezésenkénti 40 millió frank feletti károk megtérítését az állam egyedileg szabályozza. A berendezések szerint egyedileg megállapított felelősségi határ fölött az állam felel az NSZK-ban 500 millió márkáig, az USA-ban még a fedezeti összeg fölött 500 millió dollárig. Az ezt meghaladó károokra külön parlamenti intézkedés adhat fedezetet. *Grell*: i. m. 3.12. azonban megjegyzi, hogy a reaktorok teljesítménye alapján az egyedi fedezeti összeg ma már általában megközelíti, vagy eléri az 500 millió márkát. – Az NSZK állami helytállásának kiinduló koncepciója is az volt, hogy az állam addig nyújtja ezt a nem „rendkívüli” fedezetet, amíg az atomipar úgy megerősödik, hogy az eddig a határig terjedő kockázatot maga is képes lesz viselni.

⁸⁷ NSZK atomtörvény 25. §. *Hug* szerint ez a megoldás általános. I. m. 37. old.

is kizárják a védelemből.⁸⁸ A fenti koncepció értelmében az állam itt is átvállalja a kártérítést.

Látható, hogy az állam helytállása minden esetben igyekszik ellensúlyozni a vállalati érdekeknek tett engedményeket. De a károsultak védelmét ennek ellenére sem mondhatjuk „abszolútnak”. Az állami kártalanítás ugyanis csak a fedezeti rendszer réseibe hatol be, de nem a felelősségébe. Mivel az állam részéről való térítések formálisan a felelősségi-kárfedezési rendszer részei, az a paradox helyzet áll elő, hogy a nukleáris berendezés feltétlen felelősségének kimondása nem az üzemeltető, hanem az állam kártalanítási kötelezettsége szempontjából lesz döntő. Az abszolút felelősség és az abszolút károsult-védelem tehát ezen az áttételen keresztül függ össze.

Azok az esetek, amelyekre a feltétlen felelősség kimondásának hiányában az állami helytállás sem vonatkozik (háború, kivételes természetű, súlyos természeti csapás), olyan halmozott katasztrófák, amelyekben úgyszólván a rendkívüli helyzettől függő külön állami intézkedések szükségesek.⁸⁹ Hogy az állam elvileg kész a máshonnan nem fedezett károk viselésére, illetve, hogy az említett fehér foltok a vállalatokat védő rendszer következményei, azt egyrészt a feltétlen felelősség megoldásának használata tanúsítja, másrészt pedig az angol rendszer, amelyben a „fegyveres konfliktus esetén az ellenség által okozott” károkért való felelősség alóli mentesség, valamint helytállás összecszerű korlátozása is csak a magánvállalatokra vonat-

⁸⁸ A nemzetközi gyakorlatban általánosan alkalmazott kizáró klauzula szerint a biztosítási védelem nem terjed ki az olyan kárigényekre, amelyek közvetlenül vagy közvetve háborús eseményre, ellenséges vagy katonai cselekményre, belső zavargásra, felkelésre, általános sztrájkra, a biztosított üzemében folyó illegális sztrájkra, illetőleg rendkívüli jellegű természeti katasztrófára vezethetők vissza. *Pfeiffer*: i. m. 104. old.

⁸⁹ Az állam felel tehát az olyan kockázatokért, mint pl. az atomberendezés elleni terrorcselekményekből származó nagy sugárfertőzés.

kozik, az állami atomberendezések felelőssége viszont feltétlen és korlátlan.⁹⁰ Ugyanakkor felismerhető az államoknak az a törekvése is, hogy a kártérítéseket lehetőleg a fedezeti biztosítékból, illetőleg normál, még a limit alatti állami helytállásból teljesítsék. A különleges, egyedi intézkedéssel elrendelt állami kártalanítást több törvény csupán alapelszövevényben rögzíti, és a legtöbb államban megtalálhatjuk annak részletes szabályozását, hogy először a rendelkezésre álló eszközöket kell, akár az igények arányos megrövidítésével is felhasználni, s csak ezután nyúlnak a végső eszközökhöz. Hasonlóan az állami kártalanításnak is határt szab az egyes igények összességéről vagy kárfajták szerinti korlátozása.⁹¹

b) Az okozati összefüggés a sugárkárok sajátosságai folytán különösen fontos szerepet játszik az atomkárokért való felelősségben. A károsult szempontjából az okozatosság rendkívül súlyos bizonyítási terhének elhárítása létkérdés. A károkozó pozíciójából nézve viszont az okozatosság az egyéni helytállás utolsó, még megmaradt eleme, amelyre az egyéb mentesülési lehetőségek elestével a felelősség korlátozásának lehetősége összpontosul. Az „abszolút” felelősséggel, illetve károsultvédelemmel kapcsolatos kérdésünk itt is érvényes: ez az a pont, ahol a fedezeti rendszer teljesen szakíthat az egyéni helytállás elvével.

A sugárártalmak forrásainak azonosítása elsősorban az egészségi károknál jelent problémát. Ma már terjedelmes szakirodalom foglalkozik azzal, hogy milyen fajta károsodások mekkora valószínűséggel vezethetők vissza adott fajtájú sugárzásra. A károsult szempontjából ez azonban azt is jelenti, hogy

⁹⁰ Az angol állami nukleáris berendezések feltétlen és korlátlan felelősségének jogforrásait l. a 81. jegyzetben.

⁹¹ Általában összességében korlátozzák a személyi károk, a járadékok nagyságát. A rendelkezésre álló összeg elosztására a csőd eljárás-hoz hasonló szabályokat tartalmaz a Párizsi Egyezmény 3. szakasza, az NSZK, Svájc és az USA joga.

nem elég a „sugárártalom” tényét bizonyítania, hanem annak feltételeit is (idejét, gyakoriságát, fajtáját) tisztázni kell igénye megalapozásához.⁹² A károsult súlyos helyzetéről az atomtörvények nem vesznek tudomást.⁹³ A „polgári jog” általános szabályai érvényesülnek tehát, ami – közös nevezőre hozva a jogrendszereket – kb. az „adekvát okozás” bizonyítását követeli meg. Azt, hogy mi az adekvát okozás, már az atomtörvények igen részletes definíciói meghatározzák.⁹⁴ Ezek az aprólékos meghatározások ugyanakkor a károsult feladatát tovább nehezítik. A problémához igazodó rendezés híján a bíróságok is csak a szokásos bizonyítási könnyítéseket alkalmazhatják. Az azonban, hogy csak az okfolyamat nagyfokú valószínűségét kell a károsultnak bizonyítania, nem mindig jelent megoldást⁹⁵ – esetleg a méltányosságnak nyit kaput. A hagyományos megoldásoknak azért sincs perspektívája, mert a sugárforrások számának növekedésével éppen az egyelőre használatos, valószínűségre építő könnyítések válnak alkalmazhatatlanná. Ha viszont megfordítanánk a bizonyítás terhét, és vélelmeznénk az okozást, az éppen alperesnek kiválasztott nukleáris létesítménynek ugyanakkora nehézséget okozna azt tisztázni, hogy a sugárzás nem tőle származik. Megoldást vagy az azonosítás természettudományos technikájának fejlődése hozhat, vagy a jog alkalmazkodása, az áttérés

⁹² Részletes áttekintést ad *Hug*: i. m. 71. old. A sugárkárok kimutatásának és specifikálásának nehézségeire l. pl. *Catsch*: Behandlung von Strahlenschäden és *Scheurlen*: Wie könnte man den Sterblichkeitsverlauf von Strahlenbelasteten prüfen? Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1975. 125., ill. 133. old.

⁹³ Az elsősorban a katasztrófakárokat szem előtt tartó atomtörvények esetében ezt az mentheti, hogy a nagy dózisok viszonylag könnyen bizonyíthatók.

⁹⁴ Ezek teszik ki a nemzetközi egyezmények nagy részét.

⁹⁵ *Hug* példáit l. i. m. 77. old.

az egyéni felelősségről a kollektív gondoskodás valamely formájára.

Fent már vázoltuk, hogy a sugárkárok mellett milyen hasonló természetű károk teszik egyre sürgetőbbé ezt a lépést. Itt arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az „alapok” használata nem válik automatikusan a károsultak javára. Ahogy nagyarányú elterjedésének kezdetén a felelősségbiztosítás kifejezetten károsultellenes vonásokat is hordozott,⁹⁶ úgy szolgálhatja a kártalanítási alap elsősorban a károkozók érdekét. Bizonyíték erre a — nemegyszer az anonim károk megtérítésének modelljeként emlegetett — svájci Fonds für Atomspätschäden, amellyel szemben a 10 éves elévülési határidő után is lehet igényeket érvényesíteni. Az atomvállalatok elkerülték ezzel az elévülés meghosszabbítását. A károsultnak azonban ugyanúgy kell a kárt, a kár okát és az adekvát okozati összefüggést bizonyítani, mintha a károkozót perelné.⁹⁷ Az alapok helytállásának konkrét feltételeitől függ tehát, hogy mennyire szolgálják a károsultvédelmet, és e feltételek kialakítása során kell a sugárkárok sajátosságaihoz alkalmazkodni.⁹⁸

Országos Széchényi Könyvtár

4. Következtetések

Milyen szempontokat nyerhetünk a fenti áttekintésből az atomkárokért való felelősség esedékes újraszabályozásához?

Az 1960-as évek elején az irodalom az akkor újdonságnak számító nemzetközi egyezményekhez, illetve a bécsi egyez-

⁹⁶ *Sólyom*: i. m. 11. jegyz. 36. old.

⁹⁷ „Wir wollen keinen Fonds für Beweisnotstände” szögezte le az atomtörvény előkészítő bizottsága. (Id. *Hug*: i. m. 120. old.)

⁹⁸ Erre az atomfelelősség körében nincs példa. Az atomkárok fedezésére szolgáló alapok gondolata többször is felmerült, de kidolgozását mindig elhalasztották. L. *Mádl* Ferenc: Az atomenergia békés felhasználása és az anyagi felelősség. Állam- és Jogtudomány, 1963. 240. old.

mény munkálataihoz kapcsolódva, kizárólag a katasztrófa-károk problémáival foglalkozott.⁹⁹ A jogalkotó ugyanakkor a sugárkárokért való felelősséget általában, ám a gyakorlati igényeknek megfelelően az izotópfelelősségre méretezve szabályozta – s az irodalomban világosan felvetett nehézségekről tudomást nem véve a kárrendezést a „polgári jogi felelősség” szabályaira utalta.

Az atomfelelősség újdonságait az elmélet éles kritikával fogadta. Az abszolút felelősséget mint a polgári jogi felelősség megszüntetése burzsoá folyamatának betetőzőjét ítélték el, a fedezeti biztosíték rendszerével kapcsolatban pedig azt emelték ki, hogy ennek alapja a magántulajdon beengedése a természete szerint társadalmasítást követelő atomiparba, amelynek így az állam készfizető keze lesz; a magántulajdon rendszere okozza tehát a felelősségi problémát és nem az atomkárok sajátos természete, amely legfeljebb érveket szolgáltat a polgári jogi felelősség intézményének felszámolásához. Ezért szocialista államban nincs is különleges felelősségi jogi probléma.¹⁰⁰ A szerzők „a szocialista gazdaság- és jogpolitikából folyó követelménynek”, illetve magától értetődőnek tekintik, hogy az állam az atomszerencsétlenségek károsultjait kártalanítja. Egyrészt ezért, másrészt gyakorlati okokból¹⁰¹ sem

⁹⁹ Mádl: i. m. 236. old., uő: A deliktuális felelősség. Bp. 1964. 427–441. old. Eörsi: i. m. 77. jegyz. 395. old.

¹⁰⁰ Ld. Eörsi: i. h., az atomipar mint termelőeszköz és a termelési viszonyok kapcsolatáról Mádl is, i. m. 98. jegyz. 245. old.

¹⁰¹ Mádl: i. m. 98. jegyz. 243. old. szerint a szocialista államok azért javasoltak a bécsi egyezmény előkészítése során igen alacsony, 5 millió dolláros limitet, mert egyrészt a személyi károkat fedező társadalombiztosítás miatt, másrészt az állampolgárok személyi tulajdonában levő vagyontárgyak viszonylag nem nagy értékére tekintettel a várható igények fedezésére ez is elegendőnek látszott. – A vállalatok várható nagy káraival nem is számoltak.

tulajdonítanak jelentőséget a bécsi konvencióhoz való esetleges csatlakozással beálló felelősségkorlátozásnak és állami helytállásnak.

Ma már az elvi állásfoglalás gyakorlati következményei levonásának küszöbén állunk. Az időközben felhalmozódott tapasztalatok, a megváltozott gazdaságpolitika és a polgári jogi felelősség megváltozott szemlélete alapján több hangsúlyeltolódást kell konstatálnunk.

Először is az „atomkárokért” való felelősség differenciált-ságát, különösen a katasztrófakárok és a normál üzemi kockázatból eredő károk különböző alapú rendezését kell tudatosítanunk. A radioaktív sugárzással összefüggő felelősségnek kettős folyamatot kell figyelembe vennie. Egyrészt az önálló felelősségi megoldást kívánó tényállások szaporodását. Igaz, hogy uránbányászatunkból és az ércdúsításból, a radioaktív izotópok ipari és orvosi felhasználásából, a sugárzó anyagok szállításából, a hulladék tárolásából eredő károk nem követelnek a felelősség alapját vagy a kárfedezetet illetően olyan látványos újdonságokat, mint a katasztrófakárok, de az utóbbiakra való felkészülés sem nyomhatja el azt, hogy ebben a sokkal gyakorlatibb szférában is az egyes kárforrások sajátosságaihoz igazodó felelősségi rezsimet kell létrehozni. (Felelős személye, elévülés, munkaügyi problémák, a nemzetközi egyezményekkel való összhang.) Másrészt viszont az egyes felelősségi alakzatokat integrálni is kell. Azonos elvi megoldásra van szükség pl. a sugárkárok bizonyításának nehézségeiből származó problémáknál, azonos alapon kell nyugodnia a felelősség kapcsolatának a minőségi előírásokkal, a szennyezési határértékekkel stb. Sőt, össze kell hangolni a sugárkárok rendezését a hasonló természetű más környezeti károk megtérítésével is, mind a katasztrófa-nagyságrendben, mind pedig az alatt.

Másodszor tisztázni kell, hogy a sugárkárok nem mindig és a katasztrófakárok pedig elsősorban nem felelősségi kérdést, hanem kárelosztási problémát jelentenek. Az abszolút felelőségről kiderült, hogy nem abszolút. Az objektív felelősséggel szemben pedig, amivé szelídült, ma már nem állnak fenn elméleti kifogások.¹⁰² A szubjektív és objektív felelősség szembeállításának megszűnéséhez, másrészt a kárelosztás szempontjának elismeréséhez egyébként az atomkárokért való felelősség új megoldásainak akkori részletes ismertetése maga is felszabadítóan hozzájárult.

Harmadszor polgárjogot nyert a kárelosztás elvi szempontja is. Azt az eddig csak alapelvszerűen deklarált tételt, hogy az állam helytáll a katasztrófakárokért, ebben az összefüggésben kell konkretizálnunk. A fedezeti rendszert történelmileg a magántulajdon alakította ki, de ez nem jelenti azt, hogy többet kellene benne látnunk, mint technikai alternatívát a vállalati rendszerben működő atomipar kárainak rendezésére. Ahogy a régebbi állásfoglalás egyáltalán nem is számolt azzal, hogy a vállalatok kárrendezése nem költségvetési úton történne,¹⁰³ úgy most azzal a gazdaságpolitikával kell számolnunk, hogy az állam éppen ezt építi le és a vállalatokat gazdaságilag is a biztosítással való kárfedezésre szorítja.¹⁰⁴ Igaz, hogy amíg

¹⁰² Gyakorlati összefüggésben az izotópfelelősség is veszélyes üzemi felelősségnek minősült korábban is (l. *Eörsi*: A polgári jogi kártérítési felelősség kézikönyve, 280. old.).

¹⁰³ *Mádl*: i. m. 98. jegyz. 243. old.

¹⁰⁴ Az állami tulajdon biztosíthatóságáról folyó vitát és az elért eredményeket l. *Warkallo*: Vermögensversicherung. Berlin, 1974. 443. old. Magyarországon az állami vállalatok részére a biztosítást a 39/1972. MT sz. rend. tette lehetővé, a 41/1972. PM sz. rend. pedig azzal tette érdekeltté a vállalatot a biztosításban, hogy a biztosítás hiányában a vállalat által viselt kárhelyreállítási költségeket az adóalaphoz számította.

csak egy atomerőművünk van, a biztosítás formaságnak látszik, de nem az, ha a nemzetközi viszontbiztosítás útján elosztható kockázatra gondolunk. Ehhez pedig a kockázatot behatároló összeghatárra szükség van.

Marad tehát negyedszerre a kártalanítás tulajdonképpeni fő kérdése: ezen a határon felül és a hézagok tekintetében belül is mit vállal magára az állam. Mind kapitalista, mind szocialista országból mutattunk példát arra, hogy mindent, és láttuk azt a technikai fogást is, amely a részletek szabályozását a katasztrófa esetére tolja el. Szociálpolitikánk egészét tekintve nincs kétségünk afelől, hogy a mögöttes állami helytállásnak hézag nélkülinek kell lennie. (Az esetleges egyénenkénti összecszerű korlátokat vagy kárfajták kizárását csak gazdasági teherbírásunk korlátai indokolhatják.)

Az állami helytállásra máris vannak példáink, de ezek sem szolgálnak több tanulsággal, mint az említett alapelv érvényesülésével – ezen belül viszont azt mutatják, hogy a kárfedezés jogi megoldásainak kiválasztása rendkívül esetleges. A gyógyszer kipróbálásával kapcsolatos, illetve az előírásoknak megfelelő gyógyszer előre nem látható hatása folytán keletkező károkat pl. az állam megtéríti. (1972. évi II. tv. 57. § – az államot csak a károsult felróható közrehatása mentesíti.) Ez a megoldás olyannyira illeszkedik az egészségügy terheinek széles körű állami viselésébe, hogy nem alkalmazza a külföldön elterjedt megoldást, a forgalmazó felelősségét, amelyet az atomkárokból ismerős fedezeti biztosíték egészít ki. A sugárzó anyagok és készítmények használata folytán harmadik személyeket ért károk megtérítését viszont még a 10/1964. Korm. sz. rendelet az Állami Biztosítóra telepítette. Valójában azonban nem hozott semmi könnyítést, mert a kártérítés a „polgári jog szabályai szerint” jár. A semmiképpen nem katasztrófa méretű nagytétényi ólomszennyezés kárviselését, ahol pedig a

kibocsátó is ismert volt, feltehetően politikai okokból nem polgári jogi úton rendezték.¹⁰⁵

Egy ilyen komoly kérdésben, mint az atomkárok szabályozása, nem lenne helyes megállni az állami helytállás pusztá deklarálásánál. Mint a példák is mutatják, ennek gyakorlati kivitelezésére nincs szilárd koncepciónk. Ha az atomkárok szabályozását komolyan vesszük, vagyis a csekély eshetőség mellett valóban számolunk a károk nagyságával is, a katasztrofát nem szabad a kárrendezés hevenyészettségével súlyosbítani.

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

¹⁰⁵ A gyár ólomtartalmú füstje közvetlenül, illetve a növényekben felhalmozódva is mérgezéseket okozott. A terményeket a Dél-Budai ÁFÉSZ napi áron felvásárolja és megsemmisíti mindaddig, amíg ólomszennyeződés mutatható ki. Az ügy társadalmi hátterére is l. Szatmári Jenő István: Ólmos füst. Új Tükör, 1977/46.

KÖRNYEZETVÉDELMI POPULÁRIS AKCIÓK

1. A környezetpolitika végrehajtásának ellenőrzése

A környezetvédelem polgári jogi eszközeit mindeddig meg lehetősen izoláltan tárgyaltuk, a jogintézmény mögött ható társadalmi érdekekre, egyáltalán a kártérítés stb. működésének társadalmi beágyazására többnyire csak egy-egy megjegyzés jutott. Még az olyan fontos kérdéseket is, mint pl. a károsult kiszolgáltatottsága a bizonyítási nehézségek miatt vagy a bíróságok szerepe a kibocsátási standardok megállapításában, illetve szilárdságában, a formális felelősségi feltételek szemszögéből, és így mint azok bizonyításának technikai problémáját, illetve mint a jogellenesség speciális aspektusait dolgoztuk fel. A társadalmi vonatkozásokat tehát a jogi problémán belül tartottuk. A környezetvédelem társadalompolitikai alapjait paradox módon éppen akkor nem lehet tovább ebben a keretben hagyni, amikor a legsajátosabban jogi részhez, az eljárásjogi kérdésekhez érkezünk. Eddig csak a mechanizmus esetleges belső hibáiról volt szó, most arról lesz, hogy a gépezetet egyáltalán el tudják-e indítani. Ezt a kérdést pedig nem lehet a környezetvédelmi perek néhány közismert, szűken vett polgári eljárásjogi nehézségére szorítani, mint pl. a (a kényszerű szakértői költségekkel magasra tornázott) perköltségkockázat, amely nem más, mint az anyagi jogi, részben már tárgyalt nehézségek perjogi vetülete. Hiszen ha csak azt kérdezzük, hogy ezen a bizonytalanságon kívül még mi minden csökkenti a környezetszennyezés károsultjainak perlési kedvét, igen hamar a környezetpolitikai érdek- és erővonalak sűrűségébe bonyoló-

dunk. Innen már csak egy további lépés, hogy az adott társadalom politikai mechanizmusa milyen értékeket és mennyire enged érvényesülni a gazdasági növekedés rovására, vagy hogy melyek azok a társadalmi rétegek, amelyek pillanatnyilag a leginkább érzékenyek a környezet minőségére, ezeknek milyen lehetőségeik vannak érdekeik érvényesítésére a polgári perben, illetve azon kívül is,¹ továbbá, hogy mi a polgári bírói ítélkezés határfoka az egész környezetpolitika realizálásában stb. Ezeknek a rapszodikus felvetett kérdéseknek a tisztázását nem vállaljuk, hiszen az igazán alapvető feladat éppen az ilyen társadalompolitikai alapkérdések rendszeres föltevése lenne – s ez egyelőre hiányzik. De, ha vizsgálódásunkat az eddigi kényszerű – szélesebb alapozás nélküli – mederben folytatjuk is, csupán a nézőpont váltása elég ahhoz, hogy némileg általánosabb, fontos kérdésekhez jussunk. Ha pl. nem a károsultból, hanem a polgári bíróságok környezetvédelmi lehetőségeiből indulunk ki, már az eddigiekben is találkozhattunk egy igen nagy horderejű, az alapokat érintő kérdéssel: a polgári bíróságok viszonyával az államigazgatási aktusokhoz.

Ebben a perspektívában maradva, a környezetvédelem per jogi kérdéseinek kapcsán is legalább három nagy kérdéskomplexum kölcsönös érintkezéséről kell beszámolnunk. Ezek: az általános állami környezetpolitika igazgatási úton való realizálásának nehézségei, és részben az apparátus természetében

¹ A „környezetvédelem” osztályjellege a perekkel (illetve hiányukkal) kapcsolatban közvetlenül érzékelhető, ám ennél jóval általánosabb. Pl. a környezetvédelem a kapitalista országokban akkor vált sürgetővé, amikor a környezetromlás már a középosztályokat is elérte. L. *Zweigert-Gessner: The Environmental Damage: Sociological Background and Means for Prevention and Compensation. In: Legal Protection of the Environment in Developing Countries. Mexico, 1976. 83. old., továbbá Fleming hozzászólása „A gyengébb védelme a jogban” c. 1976. évi hamburgi konferencián. Rabels Zeitschrift, 1976. 801. old.*

rejlő hiányosságai – a polgárok aktív részvétele a környezetvédelmi döntések kialakításában és végrehajtásában – általában a környezetpolitika végrehajtásának módszerbeli alternatívái: szankcionálás vagy együttműködés. Hol van itt polgári bíróság? Valóban, a három problémakör közös tartalma a környezetvédelmi törvényben olyan helyesen megfogalmazott környezetvédelmi célkitűzések – hogy mi is a nemzetközileg elterjedt kifejezést használjuk – „implementációs deficitje”. Az igen általános alapelvek „végrehajtása” az igazgatástól cselekvő magatartást követel, a konkretizálás, a tartalmi kitöltés és ennek keresztülvitele az apparátus feladata. És éppen ebben világszerte óriási lemaradás mutatkozik. Ennek okai teljes összefüggésükben tisztázatlanok – s szükségképpen, hiszen az említett alapkérdésekbe nyúlnak. Vannak azonban olyan általában igaznak elfogadott tényezők, amelyek a megoldások alapjául is szolgálnak. Ezek egyrészt mégiscsak az igazgatási apparátusnak a politikai rendszerben elfoglalt helyzetéből ragadnak ki okokat, mint pl. az „ipar” befolyása az igazgatási döntésekre, az ipar és a bürokrácia érdek-összefonódása (különösen helyi szinten); ehhez járulnak a hivatali apparátus saját szerkezetéből eredő hátráltató tényezők, mint pl. a szétforgácsolt döntések, megfelelő előkészítés és szakértelem hiánya, formáljogi szempontok túltengése stb. Másrészt hibáztatják magát a környezetvédelmi jog struktúráját is, amely a gyakorlatilag döntő konkrét érdekegyeztetést széles diszkrecionális jogkörrel az igazgatásra bízva, továbbá magának a diszkrecionális döntésnek igazgatási jogi védelmét.²

² Az implementációs deficit okait az irodalomban legrendszeresebben (és az NSZK viszonyaira, különösen igazgatási jogára vonatkoztatva) *Rehbinder* foglalja össze: *Controlling the Environmental Enforcement Deficit: West-Germany. American Journal of Comparative Law*, 1976. 373. old., illetve *Rehbinder–Burghacher–Knieper: Bürgerklage im Umweltrecht. Berlin, 1972. 17. old.*

Az alapok tisztázatlansága (és egyáltalán az alapokon való változtatás nehézségei) miatt tüneti kezelésre vannak csak javaslatok. Ezek közös nevezője a *végrehajtás* hatékonyságának *szigorúbb ellenőrzése*. Módszerei részben a jogrendszerek különbözőségének is betudhatóan sokfélék. Az igazgatáson belüli kontroll fokozásánál jelentősebb a külső ellenőrzés, illetve „független ellensúly”: parlamenti ellenőrzés, környezetvédelmi ombudsman vagy ennek megfelelő funkcionárius.³ De – a hozzáfűzött várakozást és az USA-beli kísérlet eddigi eredményeit tekintve – mindenekelőtt a *környezetvédelmi igazgatási intézkedések bíróság előtti megtámadásának* széles lehetősége. Ez az a pont, ahol a végrehajtási deficit leküzdése, valamint az állampolgárok aktív részvétele a környezetvédelem realizálásában találkozik a környezetvédelmi perek kérdésével.

Arról van tehát szó, hogy kereseti jogot kell adni mindenkinek *a)* a környezetvédelmet érintő igazgatási aktusoknak abból a szempontból való polgári bírói felülvizsgálatára, hogy ezek tartalmilag kielégítően megvalósítják-e a törvényekben általánosan lefektetett környezetvédelmi célkitűzéseket; illetőleg az igazgatás hallgatása esetén az aktus bírósági kikényszerítésére vagy pótlására, *b)* a környezetszennyező ellen, a környezetvédelmi előírások betartásának kikényszerítésére.

Látható, hogy ezek az igen messzemenő követelések két különböző feladatot bízának a bíróságra. Egyrészt azt, hogy

³ A bírósági kontroll ezen alternatíváinak vizsgálatával már nem terhelhetjük meg témánkat. Általában – és végeredményben elutasítóan – l. *Rehbinder–Burgbacher–Knieper*: i. m. 142. old. De ne tévesszük szem elől, hogy a körülményektől függően ezek is igen jól beválhatnak. Ugyanakkor egyáltalán nem kell az igazgatás fölé kerekedniük, pl. a svéd ombudsman nem helyeztetheti hatályon kívül a központi környezetvédelmi szerv utasításait – éppen Svédországban miniszteri fellebbezés vagy igazgatósági bírósági út áll nyitva. *Sand*: Legal Systems for Environment Protection: Japan, Sweden, United States. FAO Legislative Studies, 4. Rome, 1972. 12. old.

aktivitásával a nem vagy nem hatékonyan cselekvő közigazgatás ellensúlya és egyben az igazgatás működésének direkt ellenőre legyen, másrészt, hogy közvetlenül is kikényszerítse a környezetvédelmi jog érvényesülését a tényleges szennyezőknél. A két funkció legfontosabb közös eleme azonban az, hogy a bírósági gépezetet bárki megindíthatja, tekintet nélkül arra, hogy saját szubjektív jogát sérelem érte-e: a populáris akció nem egyéni alanyi jog, hanem a közérdek védelmét szolgálja.

Egyben ez az a pont is, amelynél a polgári jog áttörheti individuális hatókörének korlátait; ahol kiléphet mindaddig főleg utólagos, kárrendezői szerepéből a konkrét megelőző és a környezetvédelmi politikát realizáló szabályozók közé, ahol egyáltalán remény mutatkozik az olyan sokszor számon kért „komplex” környezetvédelmi jogi megközelítés gyakorlati megvalósítására. Ezek a lehetőségek önmagukban is indokolják, hogy az ilyen kísérletekkel foglalkozzunk, és hogy realitásokat a mi viszonyainkra nézve is megvizsgáljuk. Mielőtt azonban a szélesebb jogpolitikai és elméleti összefüggéseket felvázolnánk, bemutatjuk ennek a fejlődésnek legelőrehaladottabb gyakorlati példáit.

2. Tapasztalatok az USA jogában

a) Az USA környezetvédelmi jogalkotásának méltán egyik leghíresebb teljesítménye Michigan állam 1970-ben hozott Michigan Environmental Protection Act-je. A MEPA merészen egyetlen paragrafusban sűrítette az igazgatás kontrollálásának és a „köz” közvetlen védelmének fent ismertetett terveit, egyben fölhatalmazta a bíróságot minden környezetvédelmi igazgatási határértéktől független döntésre, továbbá eltávolította a perlés „hagyományos” buktatóit. Ennek érdekében ez

a „citizen act” jogot adott mindenkinek,⁴ hogy pert indítson rendes bíróság előtt bárki ellen a környezet szennyezése, károsítása vagy rombolása miatt. Bármely állampolgár (vagy bármiféle szervezet) felléphet tehát mind a hatóságok ellen megfelelő környezetvédő aktusok kikényszerítésére, mind pedig közvetlenül bármely szennyező ellen. A hatóságok elleni pernek nem feltétele az államigazgatási út előzetes kimerítése, sőt igénybevétele sem. A törvény az alperes helyzetének megkönnyítésére előírja a prima facie bizonyítást, és a perköltség-biztosítékot 500 \$-ban maximálja. Megnyitja továbbá mindenki előtt a lehetőséget, hogy a környezetvédelmet érintő „igazgatási engedélyezési vagy egyéb eljárásba”, illetve ilyenek bírói felülvizsgálatába is beavatkozzon. A bíróságoknak széles felhatalmazásuk van az igazgatási eljárások újra lefolytatására, másrészt az igazgatás által szabott standardok alkalmazhatóságának, illetve „ésszerűségének” megállapítására – ezeket maguk akár szigorúbb követelményekkel is helyettesíthetik.

Az Act körüli viták a tervezet nyilvánosságra hozatala óta mindmáig tartanak, talán csak heveségük hagyott alább. Az ellentábor apokaliptikus jóslatai az elégedetlenek és pszichopaták keresetlevelei alatt összeroppanó bíróságokról, évekre leálló beruházásokról stb. mindenesetre nem váltak be. A sokkal alaposabb aggályt a bíróságok szakértelmét illetően a külső szakértők igénybevételének gyakorlata ellensúlyozta. Végso érvként az maradt, hogy a törvény pozitív hatása a környezetvédelemben nem érezhető. Ezzel szemben azok az igen komoly vizsgálódások, amelyek a MEPA életét nem csupán a bírósá-

⁴ „Az ügyész, az állam bármely politikai alegysége, az állam politikai alegységének bármely szerve vagy intézménye, bármely személy, társulás, testület, társaság, szervezet vagy más jogi egység” szerepelhet mind felperesi, mind pedig (az ügyészt kivéve) alperesi pozícióban. L. Section 2., 1. bek.

gokon⁵ kísérik végig, hanem vizsgálják hatását az igazgatási szervek magatartására is,⁶ e megoldás hasznosságáról győznek meg. Életképességét bizonyítja, hogy nyolc szövetségi állam foglalt törvénybe azonos megoldást. Ezek, valamint az 1970., illetve 1971. évi levegő- és vízvédelmi törvények⁷ egyértelművé tették, hogy az USA-ban mindenkinek joga van a környezet védelmében bírósághoz fordulni, akkor is tehát, ha speciális szubjektív jogsérelmet nem igazol.⁸

b) A MEPA totális megoldása természetesen nem az egyetlen lehetőség. Az amerikai jog két másik intézménye az igazgatás bírói kontrolljára, illetve a nem csupán individuális hatásfokú polgári jogi védelemre, nemcsak a teljesség kedvéért érdemel említést.

A bíróságok szerepét tekintve a környezetvédelmi adminisztratív döntések tartalmának kialakításában, illetve megint csak a környezeti érdekek „privát” kezdeményezésű érvénye-

⁵ *Sax-Conner: Michigan Environmental Protection Act of 1970.: a Progress-Report. Michigan Law Review, 1972. 1003. old., Sax-Di Mento: Environmental Citizen Suits: Tree Years Experience under the Michigan Environmental Protection Act. Ecology Law Quarterly, 1974. 1. old.*

⁶ *Di Mento: Managing Environmental Change. A Legal and Behavioral Perspective. New York-Washington-London, 1976.*

⁷ *Clean Air Act Amendments 1970, Federal Water Pollution Control Act 1971. – A bíró függetlenségét az igazgatási standardoktól azonban mindkettő csökkenti.*

⁸ A környezethez való jog egyre általánosabbá váló elismerésével párhuzamosan szaporodnak a környezetvédelmi populáris akció bevezetésének esetei is – bár más-más hatókörrel. A leglényegesebb korlátozások azok, ha csak a polgárok szervezetei perelhetnek, illetve ha ez a jog meghatározott döntések felülvizsgálatára vonatkozik. A törvényhozás részletes szemláját l. *Lutz: The Laws of Environmental Management: A Comparative Study. American Journal of Comparative Law, 1976. 447., 480. old.*

sítését nézve, igen nagy jelentősége van a National Environmental Policy Act (1969)-hez kapcsolódó bírói gyakorlatnak. Ebbe a törvénybe, amely az USA környezetpolitikai alapcélkitűzéseit tartalmazza, csak az utolsó pillanatban és mellékesen⁹ került be a szövetségi igazgatási szerveknek az a kötelezettsége, hogy a törvényjavaslatok, illetve tervezett akcióik várható környezeti kihatásairól jelentést készítsenek. Ennek az environmental impact statementnek tartalmaznia kell az intézkedésnek a környezetre gyakorolt hatását (az elkerülhetetlen hátrányokat, a rövid távú kiaknázásból folyó és a távlati környezeti hatások viszonyát), és az intézkedések alternatíváit is ki kell dolgozni. A jelentés vagy nyilatkozat végleges megszövegezése előtt a tervezetet körözni kell minden szintű szakmailag illetékes állami szerv között, és észrevételeiket figyelembe kell venni. Magát a nyilatkozatot az észrevételekkel együtt mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni.

Ezt az eljárást eredetileg az USA szövetségi kormányzatának a környezetet egyre inkább érintő tevékenysége mellé, az „adminisztratív önkontroll eredeti módszerének” szánták. Jelentősége elsősorban egy igen széles körű információ-vissza-csatolás intézményesítésében állott volna – és nem a NEPA kikényszerítésében.¹⁰ A bíróságok azonban – egészen váratlanul – a NEPA realizálása egyik központi eszközévé tették az impact statementeket. A bíróságok nemcsak megalapozták saját hatáskörüket a nyilatkozatok felülvizsgálatára,¹¹ hanem a kongresszus vázlatos rendelkezéseit (és annak hiányait) saját értelmezésük szerint töltötték ki, illetve fejlesztették tovább:

⁹ *Anderson–Daniels: NEPA in the Courts. A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act. Baltimore–London, 1973. 1. old.*

¹⁰ *Sand: i. m. 31. old.* A központi környezetvédelmi szerveknek csakis a költségvetésen keresztül van lehetőségük kényszerítésre.

¹¹ *Anderson–Daniels: i. m. 16. old.*

saját, általában szigorú standardjaik szerint ítélik meg az egész eljárást, az előkészítés fázisától kezdve (kell-e készíteni statementet?) a környezeti károk, az alternatív megoldások stb. tartalmi helyességéig.¹²

A minket érintő kérdésben döntő, hogy a perlési jog állandó kiterjesztésével a bíróságok gyakorlatilag *mindenkinek* lehetővé tették a perindítást. A perlés megkönnyítésének egyik fontos területe az „esztétikai, tájmegóvási és üdülési érdek” sérelmére alapozott ügyek voltak. Itt a tipikus felperesként fellépő ad hoc polgár-egyesületek tagjainak vagy egy tagjának csak minimális érdekeltségét kellett igazolni a fennálló állapot megóvásában.¹³ Másrészt a törvény már idézett előírásai az eljárás nyilvánosságáról a bírói gyakorlatban úgy teljesedtek ki, hogy a bíróság nem érte be a pusztán formális nyilvánosságra hozással, hanem megkövetelte, hogy a „köz” tényleges és effektív részvételét biztosítsák,¹⁴ illetve hogy az ilyen észrevételeket a végleges nyilatkozat figyelembe is vegye. A köz joga a „tudomásszerzésre és észrevételre” ezenkívül a populáris akciónak teremtett további jogalapot. Hasonlóképpen a populáris perlési jog megalapozására használták fel a bíróságok

¹² A bíróságok eredményeit összefoglalja *Anderson–Daniels*: i. m. 277. old. Tárgyilag a felülvizsgálat felöleli a szövetség minden direkt beruházását, szolgáltatását, illetve a magánszemélyeknek adott mindenfajta engedély jóváhagyását vagy más „szabályozót”; továbbá a tagállamoknak nyújtott pénzügyi támogatást (pl. autópályák építésére).

¹³ A részletes jogfejlődést l. *Anderson–Daniels*: i. m. 26. old. Az érdekeltséget megalapozza, ha felperesek az erdő mellett laknak, rendszeresen kirándulnak, az öböl partján szoktak táborozni stb.

¹⁴ A részvétel jogát igen komolyan veszik, megkívánják ezért a tervezetek megfelelő előkészítését, illetve a nyilvánosság bevonásának olyan módját, hogy „meaningful comment” legyen lehetséges. A hatóságnak a bíróság előtt részletesen be kell mutatni, hogyan informálta a közönséget és hogyan hasznosította észrevételeit. *Anderson–Daniels* i. m. 234–236. old.

a NEPA azon rendelkezéseit, amelyek „a jövő generációkkal szembeni felelősségről”, illetve a hosszú távú kihatások megvizsgálásáról szólnak; a jövő érdekében is mindenki felléphet a bíróság előtt.¹⁵

A NEPA bírói kikényszerítésének erre a módjára a hatóságok első kimutatható reakciója – a döntések utólagos gondos racionalizálása lett.¹⁶ Mégsem szabad lebecsülni azt, hogy a bíróságok olyan eszközt dolgoztak ki, amely kényszeríti a hatóságokat a környezeti problémák komolyan vételére, és amely kaput tár a polgárok részvételének a környezeti döntésekben.¹⁷

c) A populáris akciók környezetvédelmi felhasználásának egyik alapja az volt, hogy a környezet szennyezése vagy más rombolása „mindenkit” érint. Természetes, hogy a környezetvédelemben előtérbe került a nagyobb tömeget érintő hasonló jogkérdések eldöntésének speciális perjogi eszköze is: a *class action*. Itt olyan jogvitáról van szó, amelyben az érintettek, azaz a „class” egy vagy több tagja szerepel felperesként vagy alperesként az egész class képviselőjében; az ítélet jogereje az egész classra kiterjed. Érthető, hogy a perjog igen minuciózus feltételeket szab az ilyen akciók vezetésének.¹⁸ A részletes

¹⁵ Az érem másik oldala, hogy az ipar is megpróbált élni a széles perlési joggal – azért, hogy a tervezett környezetvédelmi programok elleni kifogásokkal életbe lépésüket késleltesse. Az iparral kapcsolatban a bírói álláspont nem egységes, világos tendencia azonban a perlés legitímálásának korlátozása. A speciális perlési alapok kialakítását l. *Anderson–Daniels*: i. m. 36. old.

¹⁶ *Anderson–Daniels*: i. m. 288. old.

¹⁷ A NEPA első három évében indult 150 perből 130-at polgárok indítottak, ezek több mint felében egyesület volt a felperes.

¹⁸ A tartalmi feltételek igen leegyszerűsítve: a felek nagy száma, amely ezt az eljárást indokolja; közös jog-, illetve ténykérdések megléte, a perben fellépő képviselők igényének vagy védekezésének a classra nézve tipikus volta, annak bizonyítása, hogy a classt képviselő perbeli

perjogi feltételek számunkra jogpolitikai vetületükben fontosak: a köz érdekében való fellépés itt egyrészt garanciákhoz van kötve, másrészt a bíróságnak számtalan lehetősége van a képviselőlet valódiságának vizsgálatára és el nem ismerésére. Fontosak továbbá azok a jogpolitikai elképzelések, amelyek a class actiont igazolják. Ezek ugyanis a környezetvédelemre elvileg is igen találóak, s e megfelelésnek köszönhető, hogy a bíróságok egy része nagyvonalúan és liberálisan kezelte az aprólékos perjogi feltételeket. A class action eszerint gondot visel az olyan „kisemberek” érdekeire, akiknek az érdeksérrelme nem áll arányban a perköltések nagyságával, általánosabban: méltányos az olyan felek bevonása az eljárásba, akiknek érdekeit a per érinti; pergazdaságossági szempontból a class action kitűnő eszköz a hasonló perek elintézésére, egyben az egységes eredmény is biztosítva van; és van a class actionnek általános megelőző hatása is, mert ennek híján sok esetben elmaradna a felelősségrevonás.¹⁹ Ha felidézzük a szennyezések károsultjainak általában nagy számát, védekezési képtelenségüket stb., egy reprezentatív perben való védelmük (amelyből még kár-

felek a class érdekeit megfelelően képviselik és védik. A bíróságnak továbbá részletes szabályok szerint meg kell győződnie arról, hogy a közös kérdések túlnyomóak az egyes tagok individuális érdekeivel szemben, és hogy a class action az egyéb rendezéshez képest méltányosabb és hatékonyabb eszköz. Ehhez járulnak még a feltételek meglétének vizsgálatára vonatkozó szabályok. Ez a leírás természetesen csupán benyomást tud adni a class actionról. A szabályokat a Federal Rules of Civil Procedure, Rule 23. tartalmazza. A class action minden lényeges problémájának vizsgálatára l. a Harvard Law Review monográfia terjedelmű szerkesztőségi tanulmányát: Developments in the Law – Class Actions. 1976. 1319–1644. old.

¹⁹ L. Harvard Law Review, 1976. 1321. old., illetve Adler: The Viability of Class Actions in Environmental Litigation. Ecology Law Quarterly, 1972. 547. old. A bíróságok kedvező hozzáállására 548. old. 80. jegyz.

térítéshez is juthatnak) mindenképpen kívánatos. Másrészt egy adott típusú szennyezés összes kibocsátójával szemben is fel lehet lépni alperesi class action formájában, s ez megintcsak sokat ígér.²⁰

A gyakorlati fejlemények azonban alaposan megnyirbálták a spekulatív reményeket. Eltekintve néhány olyan akciótól, amely a lehetőségeket túlbecsülve abszurd követelményekkel lépett fel,²¹ és a bíróságokat is fokozott óvatosságra készítette, reális igényű eljárások is gyakran fennakadnak a perjogi követelmények rostáján (főként a class pontos körülhatárolásán).²² Kiderült, hogy a class action csak a viszonylag kisebb horderejű, helyi jelentőségű ügyekben és ott sem kártérítésre, ha-

²⁰ *Parsons–Starr: Environmental Litigation and Defendant Class Actions: The Unrealized Viability of Rule 23.* Ecology Law Quarterly, 1975. 881. old. azonban figyelmeztetnek arra, hogy a standardok kikényszerítésének a class action nem lehet sem egyedüli, sem pedig fő eszköze. Az alperesi class action kiterjesztésének folyamatát, ill. lehetőségeit és buktatóit elemzi a Harvard Law Review szerkesztőségi jegyzete: Defendant Class Actions. 1978. 630. old.

²¹ A Heart Disease Research Foundation v. General Motors (1972) ügyben pl. a felperes 125 millió nagyvárosi lakos nevében a négy nagy autógyártót minden egyes „károsult” lakos részére 375 dollár kárt követelt, ez összesen az USA nemzeti jövedelmének 300-szorosára rúgott volna; hasonló esetekkel együtt l. *Adler*: i. m. 534. old.

²² Mivel itt a perlés feltételeit sem tárgyaltuk részletesen, csak utalunk arra, hogy bár a Legfelsőbb Bíróság a class action alapkérdéseiben korlátozó döntéseket hozott, ezek – a gyakran olvasható első irodalmi értékelésekkel (pl. *Lutz*: i. m. 482. old.) ellentétben – nem tették gyakorlatilag használhatatlanná ezt a perlési lehetőséget. Pl. a Zahn v. International Paper Co. (1973) ügyben a Legfelsőbb Bíróság eldöntötte, hogy nem a class tagjai igényeinek összesen, hanem minden egyes tagnak el kell érnie a 10 ezer dolláros perértéket vagy az Eisen v. Carlisle and Jacquelin-döntések sorozatában kimondta, hogy a class minden egyes tagját értesíteni kell a perről. A statutumok, illetve a további bírói jogfejlesztés azonban máris talált kiutakat. L. Harvard Law Review, 1976. 1324. old.

nem megelőzésre vagy eltiltásra használható legjobban. Az igen általános környezeti terheléseknél ugyanis a class kielégítően nem specifikálható, vagy ha igen (pl. X város lakosai), az érdekegység nincs meg; hasonlóképpen a közös vonás hiányán fut zátonyra a kárkövetelés is, amelynek feltételeit a bíróságok szerint individuálisan kell megvizsgálni. A szennyezés betiltását stb. viszont egy felperes is ugyanezzel az „általános” hatással ki tudná kényszeríteni. Marad tehát a class action gyakorlati alátámasztásául az a pszichológiai hatás, hogy a felek érdekei mérlegelésekor a bíróság szemében a „környezeti érdeknek” különös súlyt ad, ha képviselője nemcsak a saját nevében, hanem egy széles kör védelmében ágál. Közelebbről nézve azonban ez az érvelés több mint pusztá gyakorlati fogás: hiszen a szituáció leglényegesebb elemét fedi fel: a csoportérdek képviselete a környezetvédelmi ügyek lényegéhez tartozik.²³

A class action *gyakorlati* mérlegét mindenesetre azzal a megjegyzéssel kell zárunk, hogy voltak igen jól sikerült (még kártérítési) perek is – a funkcionalitás titka a helyes arányok eltalálása.²⁴ Természetesen a formai siker még nem jelent társadalmi hatékonyságot. Amennyire fontos eszköz lehet a class action abban, hogy a szennyezéstől legjobban szenvedő rétegek, amelyek sérelmeiket a legkevésbé képesek artikulálni, ebben segítséget kapjanak, annyira nincs konkrét adat arra, hogy valójában mit profitálnak ők az eddigi akciók sikeréből.²⁵

²³ A bírói gyakorlat elemzését l. *Adler*: i. m. 556–563. old.

²⁴ A class, ill. az ügy nagyságát – egyáltalán az eszközválasztást tekintve. Sikeres ügyeket l. *Adler* i. h., illetve *Parsons–Starr*: i. m.

²⁵ Vö. *Zweigert–Gessner*: i. m. 102. old. *Gessner*: Soziale Voraussetzungen des Selbstschutzes gegen Umweltschädigungen. *Rabels Zeitschrift*, 1976. 430, 447. old. (Adler feldolgozásából kitűnik, hogy a legtöbb akció tájmegóvás érdekében folyik.)

3. A közérdek védelme a polgári perben

Az *elvi* mérleg megvonásához már az eddig tárgyalt populáris és class akciók közös vonása megadja a kiindulópontot. Ezekben a perekben — a performától függetlenül — *nem csupán a peres felek magánérdekeiről*, illetve szubjektív jogairól volt szó, *hanem a csoportérdek, illetve a közérdek védelméről*, az ezt célzó jogszabályok érvényesülésének kikényszerítéséről. Az ebből folyó alapkérdések minden jogág szemszögéből mások és mások.²⁶ Feladatunk nem ezek tárgyalása; mi a polgári jog környezetvédelmi lehetőségeinek jogpolitikai megalapozása szemszögéből rövidre szeretnénk zárni a gyakorlati fejlemények és az elvi szinten megállapított jogfejlődési iránypólusait. Először általában vázoljuk, azután pedig a szocialista jogra és a környezetvédelemre konkretizáljuk a „közérdek” új típusú érvényesülését a polgári perben.

a) A „klasszikus magánjogi kép elsápadása”, a liberális polgári jog struktúrájának felbomlása hovatovább már klasszikus témája lesz a polgári jog tudományának — ugyanez a folyamat a polgári per jog területén még a tudatosulás korát éli. Az 1974. évi teheráni jogösszehasonlító világkongresszuson bebizonyosodott, hogy a polgári per egy jogrendszerben sem tekinthető már csupán a felek magánügyének, hogy a polgári eljárás világsszerte olyan kollektív csoport- és közérdekek arénájává válik, amelyek a felek magánérdekével összefonódnak, sőt nemegyszer uralják azt. Ez jelenik meg az állami szervek egyre gyakoribb részvételében a polgári perben (mind a közérdek képviselőjeként — l. ügyész —, mindpedig a bírói kontroll tárgyaként — l. igazgatási határozatok felülvizsgálása); ez for-

²⁶ Pl. a per jog számára a távollevők érdekeinek megfelelő képviselete, ill. figyelembevétele vagy a res judicata problémája, az államjogban viszont a bírói hatalom, az államhatalmi ágak viszonya.

dítja a bíró passzív, döntőbírói szerepét aktívra; ennek legnyilvánvalóbb aspektusa a csoport-, illetve közérdek fent bemutatott képvisellete (a perlési jog kiszélesítése) a polgári perben. ²⁷

A folyamatnak a liberális perjogi modellel való szembeállítás találó és módszertanilag nagyon gyümölcsöző a kapitalista jogok vonatkozásában. A szocialista jogban viszont már eleve az a kiindulás, hogy a polgári eljárásban az „állami és társadalmi érdekeknek” érvényesülniük kell. Ennek képviselétére biztosítanak a polgári eljárási törvények rendkívül széles körű kereseti, illetve fellépési jogot az ügyésznek. Ugyanezen az elvi alapon áll a bírónak a magyar Pp-ben kifejezetten szabályozott aktív szerepe az „igazság érvényesítésének biztosítása” érdekében. Mégis vizsgálnunk kell, hogy a szocialista perjog megtalálta-e lehetőségei megvalósításának adekvát módját éppen azokban az ügyekben, amelyek a jogfejlődést világszerte az itt már kodifikált elvek felé kényszerítik.

b) A fenti fejlődési sémát korrigálnunk kell azonban azzal, hogy a köz- és magánérdek abszolút szembeállítás a perjog területén is történelmietlen. Az új iránynak nem az a döntő újdonsága, hogy a liberális gyakorlattól eltérően a „köz” érdekét is figyelembe veszik, hanem éppen a közérdek érvényesítésének egy minőségileg új módja (amelyet viszont a liberalizmustól számonkérni anakronizmus volna). A szocialista jogokban is a közérdek érvényesülésének új vonásait kell majd vizsgálnunk.

²⁷ L. a jogösszehasonlító világkongresszus vonatkozó fő referátumait: *Cappelletti–Jolowicz: Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation.* Milano–Dobbs Ferry–New York, 1975., különösen *Cappelletti: The Role of the Ministère Public, the Procurement, and the Attorney General in Civil Litigation*, uo. 139–147. old. Az amerikai fejlődés elvi általánosítását l. *Chayes: The Role of the Judge in Public Law Litigation.* Harvard Law Review, 1976. 1281. old.

Figyelembe kell vennünk továbbá, hogy a köz- és magán-szféra szétválása másként jelent meg a common law területén, mint a kontinentális jogokban. A közjog–magánjog határainak elmosódása az előbbiben, éles megkülönböztetésük az utóbbiban közismert, azzal a magyarázattal együtt, amely ezt a különbséget az angol polgári forradalom korai, kompromisszumos voltából, illetve a következetes francia polgári átalakulásból vezeti le. Mi ennek azt az aspektusát emeljük ki, hogy így a common law-ban fennmaradtak és fokozatosan polgárosodtak a feudalizmus struktúrájában alapvető „közvetítő” csoportok, ezzel szemben a következetes polgári átalakulás száműzte ezeket a „feudális maradványokat” az állam és a szabad (magára hagyott) individuum közül, amelyek dualizmusára rendszerét és jogát építette.²⁸

Ezzel függnék össze a közérdek érvényesítésének eltérései a polgári bíróságok előtt. A common law területén ebben hagyományosan elkötelezett közvetítő csoportok a legaktívabbak.²⁹ A kontinens liberális állama pártatlan állami szervet, az ügyészt rendeli a közérdek őréül.

aa) A common law-ban tehát *nem* a közérdek alatt értett csoportérdek *képviselése* a döntő újdonság, hanem a folyamat *politizálódása*. Ez elsősorban tartalmi kérdés. Nekünk fontos

²⁸ L. Weber, Max: Gazdaság és társadalom. Bp. 1967. 123. old., továbbá Cappelletti: i. m. 116. és 128. old. és a jegyzeteiben idézett irodalom. – Ez természetesen megint csak mondandónk gyorsabb kibontását szolgáló túlegyszerűsítés, amely különösen a politikai pártok tekintetében sok finomításra szorulna.

²⁹ A public interest actions, sőt a class actions nagy részét is érdekcsoportok kezdeményezték. (Pl. a híressé vált Sierra Club, a Wilderness Society stb. A kis helyi akciókra l. Caldwell–Hayes–MacWhirter: Citizens and the Environment. Case Studies in Popular Actions. Bloomington–London, 1976.)

„formai” jegyei: a bíró aktivizálódása,³⁰ illetve a saját jog-sérelem nélkül indítható, tiszta „public interest actions” felzárkózása a képviseleti fikciójában mégiscsak liberális jelleget őrző³¹ class actions mellé.

A közérdek figyelembevételének története az equity-bíráskodásba nyúlik, amelynek szelleme mindig is megkövetelte, hogy a per eredménye lehetőleg mindkét fél szempontjainak eleget tegyen, sőt esetleg a kívülállókénak is.³² Ebben a megközelítésben viszont gyakran nem is a nyertesnek adott teljes kártérítés a kielégítő ítélet, és gyakran nem is a felek egyikének eltiltása valamilyen magatartástól, hanem egy olyan sajátos jogmegállapító ítélet típus, amely a perbeli szituációban érintettek magatartását írja elő. Ez a declaratory judgement az 1910-es, illetve 20-as években nyer elismerést Angliában és az USA-ban.³³ Meg kell említenünk emellett a class actiont is, ezúttal mint „hagyományt”.³⁴ Ez a folyamat a különböző érdekszférákban az újabb és újabb megerősödő és megszervezett csoportérdekeknek megfelelően nyilván egyre inkább kiteljesedik (pl. fogyasztóvédelem). Mégis ahhoz, hogy a polgári per, illetve a bíróság új lehetőségei a fejlődés fókuszába kerüljenek, arra a mélyreható társadalmi válságra volt szükség, amely az USA-t a

³⁰ Az amerikai bíró szerepének változását részletesen elemzi *Chayes*: i. m. 1285. old.

³¹ A két akció ilyen megkülönböztetése Homburgertől (idézi *Cappelletti*: i. m. 108. old. 302. jegyz.).

³² *Chayes*: i. m. 1293. old. 1868-tól kezdve idéz példákat arra, hogy az amerikai bíróságok miként mérlegelik a kívánt jogvédelem előnyeit a felperesre és hátrányait harmadik személyekre nézve.

³³ *Friedmann*: *Law in a Changing Society*². (Penguin) 1972. 427. old., illetve *Chayes*: i. m. 1293. old. 61. jegyz.

³⁴ A class actiont az USA-ban az 1912. évi Equity Rules, Rule 38. tette lehetővé, l. *Adler*: i. m. 544. old.

60-as években megrázta, a polgárjogi mozgalomra.³⁵ Ez természetesen csupán megkönnyítette azt, hogy az egyéb igények is megtalálják adekvát kifejezésüket. Az említett politikai katalizátornak abban volt szerepe, hogy tudatosította a bíróságok újfajta funkcionálásának politikai jelentőségét. Ezt viszont a környezetvédelem esetében a másik oldalról az igazgatásnak felrótt végrehajtási deficit is elősegítette.

bb) Az állami beavatkozástól teljesen függetlenített, „abszolút” magánszféra garantálására való törekvés, amely a kontinentális államok liberális jogát jellemzi, elvileg is kizárná a közérdek érvényesítését polgári perben. Ahogy azonban a fenti tétel iskolapéldája, hogy ti. a tulajdon még közérdekből sem korlátozható, csakis mint alapelv abszolút,³⁶ úgy az alapelveket megerősítő kivételként lehetséges a közérdek perbeli figyelembevétele is. Első látásra meghökkentő, hogy ennek szinte minden modern formája megtalálható a liberális polgári jogban. Volt közérdeket vagy közrendet védő ügyész, létezett az igazgatási határozatok bírói felülvizsgálata, sőt csoportérdeket képviselő populáris akció is (pl. a versenyjogban). Közeliabbról nézve azonban látható, hogyan illeszkednek mindezek a liberális koncepcióba; a liberális vonások megállapítása éppen a mai változásokat emeli ki. Mivel a mi viszonyaink között az

³⁵ A Harvard tanulmány 1973-tól 76-ig terjedő statisztikája alapján is a polgárjogi perek a *class actiók* 58%-áról 67%-ára ugrottak, a nem kartell- és securityvel összefüggő egyéb perek állandó aránya 11%. L. 1325. old. 30. jegyzet. A 60-as évekre visszamenőleg is, a perlés megkönnyítésével kapcsolatban, ill. a *public law litigation* egyéb formáira általánosítva megerősítik ezt az összes felhasznált források.

³⁶ *Eörsi Gyula: Összehasonlító polgári jog.* Bp. 1976. 226. old. bemutatja a tőkés termelés érdekében álló kivételeket. Ezek mintegy technikai jellegűek, amelyek a rendszert nem érintik, hanem éppen funkcionálását segítik.

ügyész közérdekű fellépésének van szerepe, az alábbiakban csak ehhez fűzünk rövid történeti megjegyzést.

Az ügyész polgári perbeli szereplésének klasszikus területe általában a magánjogi jogállással összefüggő perek, illetve olyan ügyek, amelyekben a fél képtelen saját érdekeit képviselni.³⁷ Láthatjuk, olyan esetekről van szó, amelyek a legautonomabban felfogott magánszféra működésének mintegy „üzemi feltételei” (amelyet tehát az államnak biztosítania kell), másrészt pedig az „özvegyek, árvák gyámolításának” még a feudalizmusból származó szerepéről.³⁸

Ezt a klasszikus képet tehát a beavatkozás korlátozottsága jellemzi, továbbá, hogy a közérdek kifejezetten az adott peres fél érdekén keresztül, illetve annak keretein belül érvényesül. S bár a monopolkapitalizmusban az ügyész fellépésének törvényadta lehetőségei a közérdekben való általános perlési jogig tárgultak,³⁹ a második, tartalmi vonás máig él: az ügyész csupán kivételként lép ki a hagyományos szerepkörből.

A környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, a kisebbségek jogaiért folyó stb. perekben viszont a közérdek képviselése más aspektusból merül fel. Ezek valóban nem csupán a felperesnek fontosak, és nem egy „külső” közrend stabilitása hatja át őket, hanem fordítva: a közérdeket a peres fél gyakran saját külön érdek nélkül érvényesíti, s a közérdek (vagy a közérdekként fellépő csoportérdek) érvényesítése voltaképpen a

³⁷ Pl. holtnak és eltűntnek nyilvánítás, házasság érvényessége, felbontása, cselekvőképességgel összefüggő ügyek, különösen gondnokság alá helyezés, a gyermek családi állása és származása, távollevők ügyei, l. pl. *Cappelletti*: i. m. 25. kk. old., *Szilbereky* Jenő: Az ügyész a polgári eljárásban. Bp. 1961. III. fejezet.

³⁸ A francia ügyészség feudális eredetét l. *Cappelletti*: i. m. 27. old.

³⁹ A francia és az olasz jogfejlődést l. *Cappelletti*: i. m. 44–52. old.

közhatalom működésének bírálata, s egyben az egész rendszer adaptálását, illetve továbbfejlesztését érintő politikai tett.⁴⁰

Ilyen feladatok ellátására a polgári jog területén azonban az ügyészség nem lehet alkalmas. Feladatainak közös alapja a jogszersőség biztosítása, a bíróságnak az igazság kiderítéséhez és érvényesítéséhez nyújtott objektív támogatás, hierarchizált és központosított szervezete is az általános jogpolitika érvényesítését szolgálja: nem lehet általában a helyi és más csoportérdekek érvényesítésének elkötelezettje, spontán, alulról jövő kezdeményezések bajnoka.⁴¹

A liberális előképpel szemben tehát mind a közérdek polgári perbeli érvényesítésének jellege, mind pedig képviselője megváltozik.

c) Ha az immár kiterebélyesedett „public actions” eddig szétszórtan említett vonásait összefoglaljuk, kiderül, hogy az autonóm-struktúrára épülő klasszikus perjogi modell fő jellemzőinek éppen az ellenkezőjéről van szó.⁴²

⁴⁰ Ha az előbb tulajdonjogi példára hivatkoztunk, itt már a monopolkapitalista tulajdon kötelezettségekkel való immanens terheltsége a történelmi párhuzam. L. *Eörsi: uo., Nagy László: A környezetvédelem jogi aspektusai. Magyar Tudomány, 1971. 636. old.*

⁴¹ „A francia ügyész nagyságának kulcsa az, hogy pártatlan fél” – írja *Cappelletti*, és ez főreferátumának általános tanulsága is. (I. m. 41–43. old.)

⁴² Az irodalomban ezt a szempontú munkát az USA-beli viszonyok egészére, beleértve a bírói hierarchia különböző fokainak szerepét stb. *Chayes* kitűnő tanulmánya végezte el. Jellemzéséből az alábbiakban az általános érvényű vonásokat emeljük ki. Hasonló *Friedmann* értékelése (i. m. 12. fejezet) és ugyanerre az eredményre jutunk a teheráni jogösszehasonlító világkongresszus referátumai alapján is. *Kulcsár Kálmán* több tanulmányában is a jogalkalmazás olyan *általános* érvényű változását állapítja meg, amely a fenti fejlődéssel összhangban van. L. *A jogalkalmazás funkcionális elemzésének problémái. Állam- és Jogtudomány, 1969. 602, 613–619. old.* A szituáció jelentősége a jogalkal-

A hagyományos bírósági eljárás két pólusú: világosan elkülönült és szemben álló érdekek (egyének) vitájában egyikük javára kell dönteni. A közérdekben folyó perek fél-struktúrája nem mereven kétoldalú, sokkal inkább alakatlan; nem feltétlenül a szubjektív jogsérelmet juttatja kifejezésre, hanem csoportérdeket, illetve ezek érvényesítését olyan társadalmi viszonyokban, amelyeket nem az egyenrangú felek kétoldalú akciói, hanem egy bürokratikus vagy rutin szabályozottság jellemez (akkor is, ha nem államigazgatási határozat megtámadásáról van szó).

A hagyományos per retrospektív: befejezett tények bizonyításáról és az ebből folyó következmények levonásáról van szó. Hasonló a jogok és a szankciók kölcsönös függése is: a jogkövetkezmények mintegy automatikusan folynak a megállapított jogsértésből. A közérdekű keresetekben a ténymegállapítás a messzemenő tényfeltáráson túl arra is kiterjed, hogy az ítéletnek milyen következményei lesznek; hiszen a bíró azt keresi, hogy egy adott jogpolitikai célnak hogyan lehetne leghatékonyabban érvényt szerezni (egyben az esetleges okozott egyéni károkat is orvosolva). A bíró a felek (illetve az általuk képviselt érdekeltek) jövőendő magatartására nézve pozitív rezsimit igyekszik megállapítani. Az ilyen jogorvoslat tehát nem csupán a felelősségi szabályok alkalmazásának logikai következménye, hanem sokkal szélesebb érdekkörre van figyelemmel, kialakításában a felek megegyezése nagy szerepet játszik.⁴³

mazás folyamatában. Állam- és Jogtudomány. 1968. 545, 555, 568–570. old. A bíró személyiségének befolyása az ítélkezésre. In: Társadalom, politika, jog. Bp. 1974. 355. old.

⁴³ Az amerikai modellre továbbá az is jellemző, hogy a bíró szerepe nem ér véget az ítélettel, a végrehajtás megszervezésében is közreműködik. (Chayes: i. m. 1301. old.)

A lényeg kiemelése céljából ismét túlzó képet használva: láthatjuk, hogy a bíró feladata a hagyományos konkrét jogvita megoldásától a törvényhozói⁴⁴ (vagy legalábbis igazgatási) funkció felé tolódik el, a bíró politikai felelőssége és súlya is megnő. A felek egyezkedésének irányítása, a közérdek szempontjából is elfogadható eredmény létrehozása is csak egyrészt hasonló a gazdasági életben fontos döntőbírói–jőszolgálati eljáráshoz, másrészt viszont a jogalkotás előkészítésével állítható párhuzamba.

Logikus tehát az a – gyakran ellenérvként felvetett – kérdés, hogy mindezt miért éppen a bíró végzi? Az irodalom válaszait röviden úgy foglalhatjuk össze, hogy a bíróságot „nem bürokratikus jellege” teszi alkalmassá arra, hogy az igazgatás ellensúlya legyen (függetlenség, mentesség a rövid távú politikai befolyásoltságtól, az általános jogpolitikának és nem a „mundér becsületének” van elkötelezve); a bíróságnak már egyéb jelentős tapasztalatai vannak az új szociális, illetve technikai problémákra adandó jogi válaszok kialakításában; a bírói út decentralizálja a döntéseket és alkalmas fórum az általános jogpolitika helyi alkalmazásának kikísérletezésére; és nem utolsósorban a per széles részvételi lehetőséget biztosít, s a felek szembenállásából eredően a különböző szempontú konkrét információk, illetve a bíróság saját adatgyűjtési lehetőségei a jól előkészített döntés esélyeit igen megnövelik.⁴⁵

⁴⁴ Legalábbis 19. századi értelemben. (Vö. Lindley bíró véleményét a *Shelfer v. City of London Electric Lighting Co.* 1858. ügyben: a bíróság nem parlament, amely a közjó érdekében kivételes törvényhozással, kártalanítással vagy anélkül, leronthatja az egyéni jogokat. Id. *Ogus–Richardson: Economics and the Environment: a Study of Private Nuisance.* Cambridge Law Journal, 1977. 284, 309. old.)

⁴⁵ A bíróságok melletti érvelést l. *Chayes*: i. m. 1307. old., *Sax*: *Defending the Environment: a Strategy for Citizen Actions*, 1970. 108. old. (id. *Strelow*, *Ecology Law Quarterly*, 1973. 215. old.), *Wälde*:

Itt azonban el kell helyeznünk egy *caveat*-ot. Ne az igazgatóspártiak érveit nézzük, akik egyrészt arra építenek, hogy a bíróság nem ért az ilyen ügyekhez, vagy a bíróság politikai felelősségének hiányát hozzák fel – hanem a bíróság mellett az imént felsorolt érveket elfogadva, ezeknek másik oldalát, illetve szükségszerű következményeit. A bíróságok politikai köztöttségéről, ennek két aspektusáról kell megemlékeznünk. Az egyik a bíróságok mindenkor politikai szerepének változékonyasága, a másik pedig a bíróság mint szervezet áttételén át jelentkező következménye ugyancsak annak, hogy a bíróság az egységes politikai rendszer része.

Bár kétségtelenül általános tendenciákról van szó (l. 27. jegyzet), a bíróság ismertetett pozitív értékelése ott csap a legmagasabbra, ahol a bírói hatalom politikai szerepe éppen előtérben áll. Így ma pl. az USA-ban, azzal a sajátos többlettel, hogy itt a bíróság mintegy visszavág az igazgatásnak. A ma bírói kontroll alá kerülő központi igazgatási szerveket ugyanis nemrégén a New Deal-t szabotáló bíróságok ellen kellett felláttatni.⁴⁶ A progresszív attitűd azonban nemcsak ilyen nagy léptékekben változhat, hanem az egymást követő legfelsőbb bíróságok is más-más viszonyt alakítanak ki a kongresszussal. Az általános tendencia tehát még Amerikában is csak tendencia.⁴⁷

Óvakodnunk kell attól is, hogy a bírói függetlenséget abszolutizáljuk. A bíróság is bürokratizálódott. Ez egyrészt törvényszerűen előhívja a bíró konformitását a szervezeti elvárások iránt, azaz az egyéni kezdeményezés és felelősségvállalás

Bürgerklage und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zeitschrift für Rechtspolitik. 1975. 105. old.

⁴⁶ Cramton-Boyer: Citizen Suits in the Environmental Field: Peril or Promise? Ecology Law Quarterly, 1972. 411. old.

⁴⁷ Jól látható ez a perlési jogosultság tágításának hullámvázából.

csökkenésének kedvez. Másrészt az igazságügyi igazgatás nem csupán „lényegi irányítássá” vált, hanem a jogalkalmazást formalizáltan is irányítja.⁴⁸

Annak az objektív folyamatnak, hogy a bírói feladat a szervezés, előretekintés, közvetítés elemét is felöleli, vagyis az „adminisztratív típus”⁴⁹ felé tolódik el, azzal a velejárójával is számolnunk kell tehát, hogy a bíró döntési autonómiája objektíve csökken. Ez azonban nem szól az eddig kifejtett változások pozitív és kívánatos volta ellen, hiszen a jogalkalmazási szituáció irányítotttsága és formalizáltsága akkor is hat, ha egy „hivatalnok”-bíró a leghagyományosabb típusú döntéseket hozza. A szervezeti tényező befolyása mellett sem hanyagolható el a bíró személyes szerepfelfogása. Ellenkezőleg: a szervezeti elvárások adott esetben a szubjektivitást fokozzák. A szervező funkció egyébként éppen nem a hivatalnoki szereppel jár együtt, hanem „politikus” bírót kíván.⁵⁰ A jog szervező feladatának megvalósítása a bírótól és a per típusától függően

⁴⁸ A probléma kifejtését l. *Kulcsár*: A szituáció jelentősége a jogalkalmazás folyamatában. Állam- és Jogtudomány, 1968. 557–569. old.

⁴⁹ *Eckhoff* konfliktusmegoldás típusain mérve (The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict-resolution. Acta Sociologica (Copenhagen), 1966. 148. old.) Bővebben l. *Kulcsár* idézett tanulmányai.

⁵⁰ Egy magyar szociológiai vizsgálat a magyar bírák között is kimutatta – a „hivatalnok” és a kevésbé karakterizált „konfliktust megoldó-egyeztető” bíró mellett – a „politikus” bíró típusát, akinek döntéseiben a rendelkezésre álló alternatívák következményeinek mérlegelésére nagyobb súly esik, és aki a tág értelmezésen keresztül a jogszabály „alakításáig” is eljut. *Kulcsár*: A bíró személyiségének befolyása az ítélkezésre. In: Társadalom, politika, jog. Bp. 1974. 362. old. A szubjektív faktorra: *Kulcsár*: A szituáció jelentősége a jogalkalmazás folyamatában. Állam- és Jogtudomány, 1968. 568. old.

is megoszlik az igazságügyi szervezet és a bíró között,⁵¹ és a bíró szerepe a szervezeti elvárások kritikájára is kiterjedhet.

4. Környezetvédelmi jogunk hatékonyságának és szemléletének összefüggése

Vizsgálatunk célja: azt keressük, hogy a polgári bíróságoknak milyen lehetőségeik vannak az intenzívebb környezetvédelemre, kihasználják-e a szocialista polgári eljárás nyújtotta sajátos lehetőségeket, és milyen irányú továbbfejlesztés célszerű. A kérdésfeltevésben benne rejlik, hogy a jelenlegi állapot nem kielégítő.

Már az I. rész leíró tényfeltárásai is két alapvető *gyakorlati* érvet szolgáltatottak amellett, hogy ilyen irányban kutassunk.

A negatív érv a polgári jog viszonylagos hatástalansága, amely általában is a polgári jog szerepének másodlagossá minősítésében jelentkezik. Csakhogy az elsődlegesnek tartott igazgatási eszközök gyakorlati eredményei sem jobbak. Mindkét jogág (gyakorlatilag az egész környezetvédelmi jog) „deficitje” új megoldások keresésére készítet.

Pozitív tanulsága viszont leírásunknak néhány spontán kezdeményezés. Itt elsősorban a tartós szennyezések következményeinek a felek együttműködésével való arra a megoldására gondolunk, amelyeket a Veszprémi Megyei Bíróság gyakorlatából ismertettünk, illetve az igazgatási szerződések alkalmazásának inkább készségére mint realizálására. Ide tartozik az

⁵¹ A hagyományos döntések mögött a jogalkalmazási politika látja el a szervező funkciót. Egyes perfajtáknál (köztük az államigazgatási határozatok megtámadása esetén) azonban „közvetlenebbül is kifejeződhet” – írja Kulcsár. (A jogalkalmazás funkcionális elemzésének problémái. Állam- és Jogtudomány, 1969. 619. old.)

igazgatási aktusok indirekt bírói felülvizsgálatának szórványos gyakorlata is.

Elvire fordítva a szót, a polgári jog és az igazgatás csekély teljesítményének okát a hagyományos eszközök hagyományos használatában kell látnunk. A „környezetvédelmi jogi deficit” valójában „szemléleti deficit”, a polgári jog igen erős tapadása a — végső fokon — liberális modellhez. A feladat tehát ennek tudatosítása és meghaladása. Ugyanez áll a perjogra is.

Pozitív oldalról megközelítve: a környezetvédelmi ügyek jellege, struktúrája eltérő a klasszikus polgári jog alapstruktúrájától. A jellemző új vonás a csoportérdek. A környezet rombolása olyan csoportokat fenyeget, amelyeknek nincs szükségképpen belső struktúrájuk (amely szilárdabb kollektívák esetén önálló jogi kifejezésre, szélsőséges esetben jogág képzésre vezethet), itt egyetlen szempontú objektív érdekazonosság az a minimum, amellyel a jognak számolnia kell. A szociológiai értelemben vett csoportalkotás különböző szervezettségi fokokat érhet el: környezetvédelmi célú egyesületek, pertársaságok, mint pl. a class action esetében — de a csoportokat a közérdek fikciója is pótolhatja. Olyan szilárd belső struktúrát azonban, amely a polgári jogból kiemelné, kollektívává⁵² tenné őket, e csoportok nem mutatnak fel. Ez a csoportérdek a polgári perben megfelelő képviselőhöz juthat. Az ilyen csoportérdek által megtestesített környezeti érdek, és a szennyező képviselte termelési érdek egyeztetése a bírói aktivitásnak is új arcot ad.

A csoportérdek *ilyenként* való elismerése nem csupán a környezetvédelmi problémák megoldását segíti. A környezetvédelmen belül is azt meghaladó politikai jelentősége van. A környezeti érdeknek mint közérdeknek perbeli érvényesítése egy-

⁵² *Eörsi Gyula*: A szocialista polgári jog alapproblémái. Bp. 1965. 7–20. old.

ben demokratizálja a környezetvédelmi politika realizálását; ugyanakkor a politikai demokráciának általában is megvalósítója.

Visszakanyarodva a jogi eszközökhöz, ha a fentiek igazak, akkor a közérdekből vezetett környezetvédelmi per, legcélszerűbb formájában populáris akció (mint a csoportérdek próbáratevése a bíróság előtt, és mint a polgári jog eddigi individuális korlátainak túllépése), beleértve az igazgatás tevékenységének felülvizsgálatát (a nem tevés pótlása, illetve határozatok megváltoztatása mint a deficit kiegyenlítője) elvileg felvehető a környezetvédelmi jog eszköztárába. Vizsgáljuk meg tehát a fent mondottakat részletesebben!

a) A polgári jog viszonylagos hatástalanságát az I. rész alighanem kielégítően dokumentálja. Itt arra hívnánk fel a figyelmet, hogy ez a hatástalanság már abban is megnyilatkozik, hogy a bíróság elé csak az esetek kis része kerül. A károsultak „félénk magatartásának” ugyanis nem csupán „a labilis ítélkezés” és az ezzel összefüggő perköltségek kockázata az oka⁵³, a tartózkodás objektíve determinált. Ugyanazok a tényezők, amelyek a perben bizonyítási nehézségként, illetve a szankciók preventív hatásának reménytelenségeként mutatkoznak meg, még a per előtt eleve azt teszik nehezzé, hogy a nagyszámú érintett között individuális, kétszemélyes viszonyokat különítsünk el, hogy egyéniesítsük a károkat stb., vagyis individuális tulajdonosi, illetve vagyoni érdekeltséget mutassunk ki. (És kérdés-e, hogy egyelőre — közgondolkodás! — a potenciális felperes csakis így érzi magáénak a környezetvédelem ügyét?) A hagyományos modellhez kell tehát igazítani az ügyeket, ezzel pedig lényegük is elhomályosul, és mennyiségileg is redu-

⁵³ Mint *Kilényi Géza* írja, Polgári jogi eszközök a környezetvédelem szolgálatában. Jogtudományi Közlöny, 1976. 294. old.

kálódnak. A mostani gyakorlatban a fenyegető veszély elhárítására irányadó perlés (Ptk. 341. §) sem szerepel – ez nem is meglepő, hiszen ennek az igazgatási engedélyek (még realizálás előtti) megtámadása adna praktikus értelmet. Így viszont a perek retrospektívek; a környezet és az érintett csoport szempontjából a legkisebb hatásfokúak, ti. kártérítési perek.

A polgári jog eddigi környezetvédelmi szereplésének fő tanulsága az a paradoxon, hogy bár a kártérítés a legkisebb hatásfokú „jogorvoslat”, mégis a kártérítés nyeli el tendenciaszerűen a szintén hagyományos, de általánosabb hatású szomszédjogi alapú abbaahagyásra kötelezést. Saját hagyományos elveinek következetes keresztülvitele köti gúzsba egyre jobban a polgári jogot.

Az „elvi” önkorlátozás mögött persze a hatalmi status quo valóságos korlátai állnak: a polgári jog (a polgári bíró) az igazgatást tartja kompetensnek nagyobb horderejű döntések hozatalára, elhárítja a szervező, „igazgatási” szerepkört.⁵⁴ Pedig ennek kibontakozása objektív tendencia, amelyet csak időlegesen lehet késleltetni.

A környezetvédelem ugyanis a szocialista jogokban, és a magyar felfogás szerint is, elsősorban igazgatási feladat. A társadalmi tulajdon alapján a központilag megállapított és egységes apparátussal végrehajtható, a gazdasági tervezéssel szinkronban levő környezetvédelem szocialista szemmel szinte evidencia. A piaci önszabályozást nagymértékben felhasználó kapitalista megoldások (l. a polluter pays principle népszerű értelmezése) bírálói számára pedig⁵⁵ – legalábbis elvileg – az

⁵⁴ L. Bogyai Mária: A környezetszennyezés jogi szankciórendszere. Jogtudományi Közlöny, 1972. 372. old. Kilényi Géza: A hatósági kötelezési jogkör a környezetvédelem szolgálatában. Jogtudományi Közlöny, 1977. 666. 669. old. és i. m. 53. jegyz. 288. old.

⁵⁵ Hinz: Von der Gewerbeordnung zum Atomgesetz: eine Kritik des Umweltrechts. In: Doran-Hinz-Mayer-Tasch: Eine Einführung in die

az alternatíva, amelyben megvalósítható a gazdasági célok hátterbe szorítása a környezetvédelmi érdekek mögött.

A környezeti érdekek abszolút elsőbbsége, illetve „tisztá” igazgatási környezetvédelem azonban csak az utópiákban léteznek. A szocialista igazgatási modell is szükségszerűen gazdasági és környezeti érdekek közelebbi értékrend és iránymutatás nélküli kompromisszumára épül (1. Ktv. 4. §); másrészt a szocialista környezetvédelem „igazgatási jellege” távolról sem totális. A polgári jog tapasztalatból már jól ismert hagyományos szerepét (egyéni kártérítések, szomszédjogi igények) a másik oldalon a konzervatív igazgatási feladatkör (bírságolás, engedélyezés, standardok megállapítása) egészíti ki. (A totális igazgatás pl. úgy kapcsolná ki a polgári jogot, hogy a felek befolyását kirekesztve, központi alaptól maga rendezné a károkat is.⁵⁶)

Mivel ma még a környezetvédelmi igazgatás kiépítése és koordinálása van napirenden, érthetően hiányoznak az igazgatás hatékonyságára vonatkozó vizsgálatok. Átfogó adatok híján túlzás lenne egy magyarországi környezetvédelmi igazgatási deficit kimondása. Mégsem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy a szakirodalom a legnagyobb múltú és a legjobban kiépült vízminőség-védelem kapcsán egyértelműen a közigazgatási eszközök eredménytelenségéről számol be.⁵⁷ A víz-

Politische Ökologie. Darmstadt-Neuwied, 1974., *Zweigert-Gessner*: i. m. 1. jegyz. 83, 93, 99. old.

⁵⁶ *Zweigert-Gessner*: i. m. 102. old.

⁵⁷ *Egerszegi Gyula*: A vízügyi hatóság vízminőség-védelmi összehangoló tevékenységének fejlesztése. Vízgazdálkodás és Környezetvédelem, 1977/2. 39. old. *Uő.*: Korszakkezdés a környezetvédelemben – korszakváltás a vízminőség-védelemben. Jogtudományi Közlöny, 1978. 66. old., *Kilényi Géza*: A környezetvédelmi bírság. Jogtudományi Közlöny, 1975. 400. old. *Uő.* A környezetvédelem jogi eszközei és hatékonyságuk. Vízgazdálkodás és Környezetvédelem, 1977/2. 22. old.

tisztító berendezések létesítését és feltételeit részletesen előíró kormányhatározatok a 60-as évektől sorra nem valósultak meg; és a majdnem kizárólagosan alkalmazott államigazgatási szankció, a szennyvízbírság sem hozott javulást.⁵⁸ A hatóságok a kötelezés eszközhöz általában nem nyúlnak. Az engedélyezéskor pedig a differenciálatlan fórumrendszer miatti szakértelemhiány, illetőleg a beruházásban érdekelt gazdasági és a helyi szervek nyomása miatt gyakran nem érvényesül a környezeti érdek.⁵⁹ Megjegyzendő, hogy a közigazgatási eszközök eredménytelensége nemcsak a hivatal hibája, hanem részben a műszaki és a gazdasági háttér hiányából fakad. Mégis, az alacsony hatásfok tény.

b) Igen tanulságos, hogy a közigazgatási jogászok a kiutat a hagyományos jogalkalmazási szemléletből való kitörésben keresik. A közigazgatás feladatának eredményes végrehajtását a szervező funkciótól, a szennyezőkkel való együttműködéstől várják. Egerszegi Gyula és Kilényi Géza az *igazgatási szerződések* felhasználását sürgeti, amelyek a gazdasági és környezetvédelmi feltételek egyedi egyeztetését és a gazdasági feltételek biztosítását teszik lehetővé. De Kilényi a hatósági kötelezési jogkör gyakorlásán belül is a döntést megelőző érdekegyeztetésre és ennek eljárásjogi garanciájára teszi a hangsúlyt.⁶⁰

A „deficitből” mi sem a bürokrácia kritikájához vagy a polgári jog uralmának kiterjesztéséhez akarunk érveket gyűjteni. Láthatjuk, hogy a *működőképes megoldás típusa ugyan-*

⁵⁸ A bírságoltak 55%-a egyáltalán semmit sem tett a szennyvíz-kibocsátás csökkentésére. *Kilényi: A környezetvédelmi bírság . . .* (57. jegyz.)

⁵⁹ *Kilényi: A környezetvédelem jogi eszközei . . .* (57. jegyz.) *Uő: A hatósági kötelezési jogkör . . .* (54. jegyz.)

⁶⁰ *Egerszegi: A vízügyi hatóság . . .* (57. jegyz.) 42. old. *Kilényi: A környezetvédelem jogi eszközei . . .* (57. jegyz.) 24. old.

az: az érdekegyeztetés, az elfogadható megoldás feltételeinek közös megteremtése. Az viszont, hogy ez a vonal a polgári jog szféráján belül is végigmenjen, feltétlenül indokolt. Hiszen ilyen kezdeményezések ott is vannak, látni fogjuk, hogy talán fejlettebben is, mint a közigazgatásban, sőt, a szervező-érdekegyeztető funkció a polgári jog – és főként a polgári per – egyre erőteljesebben kibontakozó vonása. Továbbá nem is mindig azonos területekről van szó: ezek túlnyomóan a megelőzést illetően esnek egybe. (De az új funkciók teljes kibontakozása esetén is maradnak sajátos hatósági és sajátos bírói feladatok, még itt is – az előbbire példa az állami támogatás elosztása.)

A polgári bíróságok gyakorlatában felbukkanó pozitív kezdeményezéseket az I. részben bemutattuk. A Veszprémi Megyei Bíróság gyakorlatával azonban ott más szemszögből foglalkoztunk, a technikailag, illetve gazdasági okokból nem csökkenthető szennyezésre való „berendezkedés”, a károsult aktív alkalmazkodása példajaként hoztuk fel. Ezúttal nem a konkrét tartalom, a legkilátástalanabb eset viszonylag legjobb megoldása a példa, hanem a bíróság szemléletmódja. Ez a bíróság eleve azt tűzte ki céljául, hogy „ne vonuljon vissza a problémával az egyszerű kártérítési perek határai közé”,⁶¹ hanem a károsult kárpótlására és a környezet megóvására törekedett. Tulajdonképpen ennek következménye a szintén előremutató módszer: az igen széles körű szakértői előkészítés, másrészt a felek érdekegyeztetése, kártérítési ítélet helyett sokkal összetettebb egyezség.

Az ilyen közvetítő, előrettekintő bírói hozzáállás természetesen a hozzá jobban illő ügyekben, amelyekben nem megvál-

⁶¹ Tarr György: Érdek-összeütközések és érdekegyeztetés a mezőgazdaságban jelentkező környezeti ártalmak kártalanításánál és kártérítésénél a peres és peren kívüli eljárásban. Konf. anyag. II. 1.

toztathatatlan szennyezésről van szó, amelyekben a „környezetet” nem a felperes mezsgyéi határolják, hanem amelyekben a bíróság még a tervezés időszakában dönthetne, hozná meg igazi gyümölcsseit.

Ugyancsak az adott helyzet árnya teszi ambivalenssé értékelésünket a másik biztató példa, az igazgatási határozatok felülvizsgálata ügyében. Éppen fordítva, mint fent: itt inkább a tények biztatóak, mint az elvi hozzáállás. Ez a spontán és bátorítatlan jelenség mégis tanúsítja, hogy amikor az igazgatás nem örökös elégge a környezeti érdek fölött, mégis lehet bírói orvoslást találni (bár csak utólag és egyedi hatáskorokkal). Szárnyát szegi a fejlődésnek, hogy igen erőltetetten és tipikusan a kártérítésre korlátozva kell (avagy lehet) csak a felülvizsgálatot „legalizálni”. Itt az általános és egyértelmű megtámadhatóság hozna megoldást (de facto is: mielőtt a kár bekövetkezik; és a bírói érvelés felszabadítása szempontjából is). Ennek viszont további feltétele az ilyen döntések megfelelő nyilvánossága.

5. Csoportérdek — autonóm struktúrában

A „hagyományos eszközök hagyományos használata” nemcsak a környezetvédelem területén jellemző. Problémái az utóbbi években egész polgári jogunkban előtérbe kerültek.

Az az eltolódás, amely a gazdaságban a közvetlen igazgatástól az áruviszonyok sajátosságainak érvényesülése felé 1968 után végbement, újból kiélezte azt a kérdést, hogy a társadalmi tulajdon és az árutermelés ellentmondását polgári jogunk kielégítően oldja-e meg. A szocialista jogfejlődés történeti kérdésfeltevésének örököseként (és az egyes jogok mai eltérő válaszai miatt), de azt is kifejezve, hogy a közjog—magánjog struktúra bomlásának szocialista megoldásáról van szó, a gazdasági jog problémája, illetve a jogági tagozódás ma-

radt a fő kérdés. De szükségképpen felszínre került⁶² az is, hogy az egyes jogintézmények szerkezete olyan feltételekre épül, amelyek még a liberálkapitalizmusban is csak tendenciaként voltak meg, hogy a klasszikus polgári jog adaptációja sem a társadalmi-gazdasági fejlődés új jelenségeihez általában, sem a szocialista gazdasághoz ezen a szinten valójában nem történt meg.

A vállalati áruforgalom szerződéseinek joga pl. az alapvető szerkezeti kérdésekben olyan megoldást követ, mintha gazdasági egyensúly uralkodna. Az alapkonstrukció arra a további feltevésre épül, hogy egymástól elkülönült, egymással szembenálló felek lépnek nem tartós kapcsolatokba, úgy, hogy a terheket (kockázatot) vagy egyikük vagy másikuk viseli.⁶³ Hasonlóan a vétkességen nyugvó kártérítési felelősségnek az a fikció az alapja, hogy a károkozó és a károsult egyenlők, és helyzetük csupán egymásra vonatkoztatható, azaz gazdasági erejük, másrészt tevékenységük társadalmi haszna és veszélyessége egyensúlyban van, és ezért a károk kockázatát egyenlő arányban lehet köztük megosztani, ebben azonban más jogviszonyok vagy jogon kívüli tényezők figyelembevételének nincs helye.⁶⁴

A társadalmi tulajdon *elvileg* kizárta a klasszikus polgári jog továbbfejlődésének azt az útját, amelyet a monopolkapitaliz-

⁶² Eörsi Gyula: Jog–gazdaság–jogrendszer tagozódás. Bp. 1977. A tulajdonelméletek bírálatát l. Sárközy Tamás: Indirekt gazdaságírányítás – vállalati árutermelés és a tulajdonjog. Bp. 1973. A szubjektív polgári jogi felelősségét: Sólyom László: A polgári jogi felelősség hanyatlása. Bp. 1977. A szerződésekre vonatkozó irodalomból különös figyelmet érdemel Harmathy Attila tanulmánya, amely széles tényvizsgálat alapján mutatja be szerződési jogunk koncepcionális okokból eredő nyílt válságát a vállalatok kapcsolataiban: Vállalati gazdaságpolitika – szerződések. Állam- és Jogtudomány, 1977. 528. old.

⁶³ Harmathy: i. m. 546–548. old.

⁶⁴ Sólyom: i. m. 31–36., 78., 84., 103. old.

musból ismerünk, és amely a jogot ellentmondásosan, de mégis mintegy belülről, folyamatosan formálta át (a klasszikus intézményeket felbontotta). Ugyanakkor azonban az itt ki nem fejthető történelmi körülményekkel összefüggésben a polgári jog *gyakorlati* adaptációja egyrészt a jogintézményeknél magasabb szinten folyt (a jogági tagozódás átrendezése, elvileg szilárd határokkal), másrészt viszont alacsonyabban, a jogintézmények hagyományos alapstruktúráját érintetlenül hagyó részletszabályozással, illetve külső igazgatási beavatkozással történt. Ez a szabályozás reagált a tényleges helyzetre, és teremtett olyan fiktív környezetet, amelyben még a klasszikus szabályok is bizonyos ellenőrző funkciót kaptak. (Éppen az igazgatási apparátus visszahúzódása tárta fel, hogy a más feltetelekre épülő alapintézmények működésképtelenek.)⁶⁵

Az egyes intézmények gyakorlatban mégis végbemenő továbbfejlődését ugyanakkor az ideológia fedte el: az alapkonsztrukcióhoz kapcsolódó egyes értékek, pl. az egyéni akarat, a szubjektív felelősség – liberális meghatározottságait feledve, és a felelősség, a jog nevelő szerepe stb. célkitűzéseibe épülve – olyan jogpolitikai hangsúlyt kaptak, amely az intézmények eredeti formáját konzerválta.⁶⁶ A polgári jognak ez a tradicionális szemlélete (és az alapul fekvő viszonyok) még a kollektíva-viszonyokban is éreztette hatását.⁶⁷

⁶⁵ L. Harmathy: i. m.

⁶⁶ Elsősorban a polgári jogi felelősség esetében. De ideológiai értéke volt az állami vállalat és tulajdon Venediktovtól származó kettőskollektíva elméletének is. *Sajó* András: Az állami vállalatok belső mechanizmusának jogi szabályozásával kapcsolatos elméleti kérdések. Vállalatirányítás és a vállalatok jogi helyzete. (Szerk.: Sárközy Tamás) III. köt. Bp. 1978. 151., 184. old.

⁶⁷ A polgári jogban a kollektíva csak névleges volt. (*Sajó*: i. h.) A munkajog is az egyéni munkaviszonyokra épített; *Eörsi* bírálatát l. i. m. 62. jegyz. 127. old.

A hagyományos struktúra hatása jelentkezik a környezetvédelmi ügyekben a kártérítés preferálásában. Ezt a felelősség ideológiájával támasztják alá, ám az is nyilvánvaló, hogy ez felel meg a hagyományos bírói funkcióknak is. Az, hogy eddigi példáink és általánosításaink, amelyek a hagyományos polgári jogi eszközök, illetve a perben a hagyományos alanyi jogvédelem alacsony hatásfokát mutatták be, így tágabb összefüggés részeseiként, és általános tendenciák hordozóiként nagyobb súlyt nyernek, csak egyik oldalról szolgáltat érveket a környezet védelmében indult polgári eljárások alanyi és tartalmi kiszélesítéséhez. A környezetvédelem ebben az esetben egy általános átalakulás előőrse, olyan tényállás, amely különösen kielezi és megjeleníti a polgári jog általános problémáit. A másik oldalról viszont, most már mint a környezetvédelem *saját érve*, a *csoportérdek ilyenként való elismerése*, és sajátosságainak megfelelő érvényesítésének lehetővé tétele szól a továbbfejlesztés, a hagyományos struktúrából való kilépés mellett.

Környezetvédelmi javaslatunk azonban itt is *általános tendenciával érintkezik*. Visszanyúlva gazdasági példákra, a direkt tervutasítások idejében az állam és egy fiktív áruviszony-szféra (mint a klasszikus magánszféra utóda) között az igazgatás közvetített, mégpedig egyoldalúan. Ahogy az igazgatás visszalép, nem csupán a realisabbá váló áruviszonyoknak kell a mai állapotuknak megfelelő jogi kifejezést találniuk. A társadalmi összefolyamattal összhangban szükségképpen megnő a kollektívák mint potenciális közvetítők szerepe, mondhatnánk, ezek most már valóságossá válhatnak. A társadalmi tulajdon és árutermelés, az állampolgár – dolgozó – fogyasztó ellentmondásában, illetve ezek feloldásában központi szerepet várnak a kollektíváktól mint az osztálytársadalmi és az egyéni érdek összekapcsolóitól, „az ellentmondások speciális küzdő-

klasszikus polgári jog szerepéhez is kapcsolódhattak ilyen illúziók. Minthogy azonban a magánszféra önszabályozó (önfenntartó) modellje nem felelt meg a valóságnak, és nevezetesen a magán- és közérdek nem esett egybe, a közvetítő közegeket pedig az eredeti elképzelés szerint megszüntették, a köz- és magánérdek ütközése a polgári jogban egyfelől külső beavatkozásként, másfelől (mint következmény) a polarizált struktúra bomlásaként, közvetítő szférák lassú felépítéseként jelenik meg.⁷³

A társadalmi tulajdon talaján a kollektíváknak reális esélyük van arra, hogy a „társadalmi-gazdasági élet dinamikájában centrális helyet” foglaljanak el (Eörsi), éppen sokarcú közvetítő funkciójuk által. Mégis számos olyan viszony marad, amelyekben „a kivételes típusú” közvetítést kell használni, pl. azért, mert ezek egyszerűen nem alkalmasak stabil kollektívák képzésére. Ilyen eset az, ha csak egyetlen adott érdekkonfliktusról van szó, véletlenszerű és diffúz érintett érdekkörrel, amely a „dolgozó” minőségétől független, és ezen keresztül nem is be-

⁷³ A közvetítőszférák kiiktatása csak a forradalmak rövid gyakorlata alatt valósul meg. Az elméletben – mint *Marx* is kiemelte a forradalmi francia alkotmányoknak ezt a paradoxonát (MEM. I. 364–365. old.) – fenntartották az homme és a citoyen megkülönböztetését. A közvetítőszervezetek a polgári forradalmak után ismét kiépülnek. „Az állami szervek eredményes stratégiájának mindenkor e közvetítőszervek befolyásolása és nem pedig felszámolása bizonyult.” *Sajó András*: Az egyéni jogszabálykövetés esélyei. Állam- és Jogtudomány. 1977. 100., 104. old. L. még *Max Weber* ill. *Cappelletti*: i. m. 27. és 28. jegyz.

⁷⁴ Az ilyen konfliktus a személyükben érintettek számára is társadalmi problémaként (sőt „állami feladatként”) jelentkezik, mert magánszférájukban általában képtelenek megoldani. A környezetszennyezés károsultjának „magán”-megoldása pl. az lehetne, hogy elköltözik, de erre nincs mindig lehetősége. Azonban sem ez, sem a kártérítési per (amelynek jogi vagy társadalmi nehézségei szintén meghaladhatják a károsult erejét) nem megoldás a „környezet” számára.

terétől.⁶⁸ Ezért látja Eörsi a jog aktuális feladatának a kollektívák erre alkalmas belső struktúrájának kialakítását, egészen a szocialista vállalat belső viszonyait adekvátnan kifejező vállalati jog létrehozásáig.⁶⁹

*A jogágazatképzés szempontjainak megfelelő kollektívafelfogás*⁷⁰ azonban nem meríti ki a csoportérdek érvényesülési lehetőségeit a jogban. A csoportérdek érvényesülhet másként is közvetítő funkcióban, anélkül, hogy a magán-, illetve közszférát elhagyná, önállósulna. Igaz, hogy az „állampolgári”, illetőleg az autonóm struktúrájú jogviszonyokban a csoportérdek nem mutatkozik meg ilyen tisztán, a köz- és a magánérdek csatateréként, illetve összekapcsolójaként. Azonban a társadalomban egészen kivételesen előfordulhat, hogy a köz- és magánszféra közötti közvetítés magánjellegű⁷¹ marad — például a politikai nyilvánosság a liberalizmusban⁷² —, és a

⁶⁸ A csoportszféra centrális helyére Eörsi: i. m. 62. jegyz. 32., 69., 120. old. Eörsi is kiemeli, hogy a csoportszféra aktualitását a gazdaságirányítás reformja és az üzemi demokrácia előtérbe kerülése növelte meg.

⁶⁹ Eörsi: i. m. 62. jegyz. 118–134. old.

⁷⁰ A kollektíva fogalma feltételezi az érdekegységet és a szilárd struktúrát. (Eörsi: A szocialista polgári jog alapproblémái. Bp. 1965. 7. old.) Hegedüs István: A dolgozó kollektíva és jogi szabályozásának koncepciója. Jogtudományi Közlöny, 1977. 384. old. is csak a dolgozó kollektívákra szűkít.

⁷¹ Vagyis — a fenti fogalomrendszerben — az autonóm-struktúrán belül marad.

⁷² A klasszikus kapitalizmusban a politikai nyilvánosság látta el azt a feladatot, hogy közvetítsen a „polgári társadalom” és a szükségleteinek megfelelő államhatalom között, szándéka szerint nem hatalomként, hanem mint a közérdek szükségleteiről való közmegegyezés, amely ésszerűségénél fogva érvényesül. Ez a tisztán magánszférára épülő modell persze feltételezte, hogy az ember és polgár a tulajdonosban nem válik szét. Ahogy a valóságban ez nem teljesült, az állam uralmi jellege a magánszféra fölé kerekedett. Habermas: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Bp. 1971. 110., 122. old.

folyásolható. Ugyanekkor az érintettek körébe potenciálisan mindenki beletartozik. Éppen ezért a konfliktus magánszférában való megoldása nem mindig lehetséges és, ha igen, a megoldás nem valódi. Ezek az ügyek természetük szerint megkövetelik az állami beavatkozást, avagy védelmet.⁷⁴ A két szféra közötti kapcsolat nem lehet⁷⁵ csak egy irányú. A kollektívák szerepében is éppen a két irányú közvetítés a legfontosabb, a két szélső szféra ütköztetése és összekapcsolása. De ez nem a kollektívák privilégiuma, a visszautat el kell ismernünk – nemcsak a demokrácia, hanem egyszerűen a funkcionálás miatt⁷⁶ – akkor is, ha a két szféra közvetlenül ütközik. Az ilyen összekapcsolás persze nem a közvetítés, hanem sajátos módon éppen az érdekezonság (ideológiája)⁷⁷ jegyében történik. Hagyományosan a közérdek kontrollálja a magánérdeket, feltételezve, hogy ezáltal a magánérdekek helyes és működőképes rendjét tartja fenn. De a köz szerveinek a magánszférából kiinduló kontrollja hasonlóképpen – a közérdekkel azonosul. A környezetkárosítással közvetlenül érintettek csoportjának érdekében a már ismertetett sajátosságok alapján kétségtől

⁷⁵ Vö. 73. jegyz.

⁷⁶ Túl messze vinne kimutatni az összefüggéseket az új gazdasági mechanizmus, a szocialista demokrácia megvalósítására tett erőfeszítések és aközött, hogy a magyar irodalom napjainkban, a „külső befolyásolás” gyengülésének periódusában figyel fel, a legkülönbözőbb aspektusokból, a közvetítő csoportokra illetve szervezetekre. (L. *Sajó, Eörsi, Harmathy* id. műveit.)

⁷⁷ Így a fegyver kétélű. Nem véletlen, hogy a csoportérdek autonóm-struktúrabeli érvényesítését mint „szükségtelen” az állami és csoportérdek azonosításával zárják ki. A speciális (helyi vagy a polgárok meghatározott csoportját érintő) igényeket a megfelelő állami vagy társadalmi szervek közvetlenül kielégítik, nincs szükség a bíróságokra – írja az 1974. évi teheráni jogösszehasonlító konferencia a csehszlovák és a bolgár nemzeti referátuma. Id. *Cappelletti*: i. m. 27. jegyz. 137, 138. old.

összekapcsolódik a magán- és a közérdek, és jogosan, sőt szükségképpen élnek ők is a közérdek érvényesítésének ideológiájával. Ezért voltaképpen mindegy, hogy az, aki a védelem érdekében fellép (a véletlen folytán) személyesen is érintett-e, és csak szociológiailag nem mindegy, hogy közvetítő csoportként megszerveződhetnek környezetvédelmi egyesületek és hasonlóak,⁷⁸ az érdek-összekapcsolás és a közvetítés jogi struktúrája ebben az esetben sem lesz kollektív. A közérdeket polgári perben érvényesítik.

6. Egy populáris akció feltételei jogunkban

Polgári eljárásunk a közérdek érvényesülését a polgári perben elvként mondja ki, és intézményeiben biztosítja. A polgári perrendtartási törvény alapvető célkitűzése, az „igazság” érvényesülésének biztosítása. Ezzel kiemeli a bírót az individuális viták jogszerű rendezésének a felek szabta korlátai közül; olyan jogosítványokkal ruházza fel, amelyek az igazság tartalmaként a társadalmi érdek figyelembevételét és érvényesítését is jelentik (a felek magánérdekével „egységben”),⁷⁹ továbbá a

⁷⁸ Láttuk, hogy ezek – mozgósító és egyáltalán cselekvő szerepük miatt – rendkívül megnövelhetik a környezeti érdek társadalmi súlyát. Ugyanakkor mint intézményes közvetítők könnyebben ellenőrizhetők, integrálhatók, mint a köz spontán fellépő képviselői. A határok persze nem élesek, gyakoriak az ad hoc környezetvédelmi kampányok, az adott érdekkonfliktus körüli laza szervezkedések, mégis a szervezetek általános perlési jogát még mindig hamarabb elismerik, mint mindenkiét. (Tanúsítja ezt a magyar jog is: Ptk. 209. §. Általában is így van, l. *Lutz*: i. m. 8. jegyz. 480. old.) A közvélemény és a konkrét ügyekhez kapcsolódó környezetvédelmi kampányok elemzését az USA-ban l. *Caldwell-Hayes-MacWhirter*: i. m. 29. jegyz.

⁷⁹ *Névai László-Szilbereky Jenő*: Polgári eljárási jog. Bp. 1977. 88. old.

társadalmi érdekek érvényesítése céljából megtöri az anyagi jogosult keresetindítási monopóliumát is. A felek érdekvédelmének és rendelkezési jogának garantálása mellett is tehát a *bíró* az, aki kezében tartja és szervezi a pert.⁸⁰ A közérdek érvényesítésének a *bírói aktivitáson* kívül alapvető intézménye (és mintegy külső garanciája, hiszen a bíróság nem kezdeményezhet eljárást) az *ügyész* általános felhatalmazása arra, hogy „fontos állami vagy társadalmi érdekből”, illetve a jogainak védelmére képtelen jogosult helyett keresetet indítson.

E két alapvető perjogi intézmény mellett jogunkban más olyan rendelkezéseket is találhatunk, amelyek megerősítik, hogy az eljárásban nem a két félre korlátozott, magánautonómiájuk által uralt modell érvényesül. A szerzői jog és az iparjogvédelem kivételei,⁸¹ bár partikulárisak, és hagyományosak is, mégis ebbe az irányba hatnak. A gazdasági perekben a gazdasági folyamat összefüggései régebben is erősebbek voltak a felek körénél: másrészt a döntőbíró feladatának „igazgatási” öröksége miatt is bátrabban beleavatkozott az ügybe, pl. közvetlenül marasztalta a közreműködőket.⁸² Az igazgatás visszahúzódása itt ugyan a felek autonómiáját erősíti, ugyanakkor azonban a gazdasági élet sajátosságai más aspektusból mégiscsak kikényszerítik a közérdek „modernebb” figyelembevételét, a bírói szerep változását. Ahogy az egyre bonyolultabb és tartósabb vállalati kapcsolatok nem férnek az egyszerű áru-termelésre szabott szerződési szabályok kereteibe, úgy a viták

⁸⁰ A bírói aktivitás új szerepét l. *Farkas József*: Le rôle actif du tribunal dans la procédure civile. In: *The Comparison of Law*. (Szerk.: Péteri Zoltán) Bp. 1974. 141. old.

⁸¹ Szerzői jogok védelme: 9/1969. MM rendelet 9.§ (2) bekezdés, szerzői jogi törvény (1969. évi III. tv.) 51. §.

⁸² *Harmathy Attila*: A szerződések felfogásának változásai és a választottbíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 1977. 645. old.

rendezését sem láthatja jól el a hagyományos bírói jogalkalmazás. A gazdasági célszerűség szerinti ítélkezés jogpolitikai alapelv. A módosított Ptk-ban a szerződéskötési kötelezettség, illetve az előszerződések vonatkozásában megjelenik olyan felhatalmazás, amelynek alapján a bíróság nem egyszerűen jogszabályt alkalmaz, hanem gazdasági célszerűséget és érdeket mérlegel, egyeztet: a jogszabály diszpozitív rendelkezései sem kötik. [206. § (1); 208. § (3), (4).] Harmathy tanulmánya a hagyományos igazságszolgáltatási tevékenység további bővítését, sőt túlhaladását tartja célszerűnek: a választottbíráskodást, szakértők peren kívüli döntését, sőt olyan sajátos közvetítő jószolgálati-érdekegyeztető szerv működését, amelynek nemcsak jogi, hanem gazdasági intézkedésre is van lehetősége.⁸³

A Ptk. 1977. évi módosításával megszületett továbbá a környezetvédelmi *populáris akció fogyasztóvédelmi* testvére (bár a korlátozások szépséghibájával, mert a keresetindítást állami és társadalmi szervekre korlátozza). Az olyan általános szerződési feltételeket, amelyek kibocsátójuknak indokolatlan egyoldalú előnyt biztosítanak, állami és társadalmi szervek (amelyeknek rangsora a legfőbb ügyésztől és a KNEB-től az állampolgárok érdekképviselőit ellátó országos szervekig és egyesületekig terjed), bíróság előtt megtámadhatják. A bíróság a kikötés érvénytelenségét mindenkre kiterjedő hatállyal állapítja meg (Ptk. 209. § Ptké. 5. §).

Nem téveszthetjük szem elől azt az egyre sürgetőbb és nyíltabb igényt sem, hogy a bíróságok legyenek aktívabbak, lépjenek elő a semlegesség háttéréből, nagyobb öntudattal vegyenek részt a jog és jogpolitika alakításában. A folyamat persze elmentmondásos. A bíróságok egyrészt még a meglevő absztrakt lehetőségek életrekeltésében is a jogalkotó bátorítását sür-

⁸³ Harmathy: i. m. 62. jegyz. 560. old., ill. i. m. 82. jegyz.

getik,⁸⁴ de ellenpéldaként éppen a mi szempontunkból is jelentős fejlemények kínálkoznak az *államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* területén. Az indirekt felülvizsgálat, amelyről a környezetvédelmi ítélkezés kapcsán már szóltunk, minden ügýtípusban felbukkanó általános gyakorlat. A direkt bírói felülvizsgálat területén pedig a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezéssel tágítja a megtámadható határozatok körét. (Pl. 42. sz. PK. állásfoglalás.) Az elsőként említett jogintézmény „státusa” azonban bizonytalan, csupán az alapvető törvényhelyek egyik lehetséges értelmezése legalizálja,⁸⁵ a második

⁸⁴ Jó példa erre a személyiségi jogokkal kapcsolatos helyzet. A bíróságok a hatvanas évek közepétől érzékelik a személyiségi jogvédelem iránti igények fokozódó nyomását, de ahelyett, hogy bátran élnének az általános személyiségi jog generálklauzulájával (Ptk. 75. §), a törvényhozástól várják a védendő alanyi jogok konkrét meghatározását. (Ez az irodalomban az általános személyiségi jog „kimerítő” és pontos részlet-szabályozásának igényléseként jelentkezik. *Törő Károly: A személyiségvédelem helye és szerepe a polgári jog rendszerében. Magyar Jog, 1970. 79, 92. old., Erőss Pál: Emberi mivoltunk polgári jogi védelme. Magyar Jog, 1972. 669. old.*)

A Ptk. módosítása néhány látványos újdonsággal szaporította is az egyes különös személyiségi jogok katalógusát, pl. a számítógéppel történő adatfeldolgozás nem sértheti a személyhez fűződő jogokat, s igényt biztosít a tájékoztatásra és helyesbítésre. Az újabb és újabb nevesített személyiségi jogok meghatározásával kiterjesztett jogvédelem azonban a gyakorlatban korlátozásként is funkcionálhat. Minél több a különös jog, annál nehezebben nyúlnak a bírák a generálklauzulához.

⁸⁵ Ptk. 7. §, államigazgatási eljárási törvény 4. §. Megtalálható azonban az ellenkező értelmezés is, és az indirekt felülvizsgálat ellen szól a Legfelsőbb Bíróság 187. PK. állásfoglalása is. *Szamel Lajos* azt az értelmezést támogatja, amely szerint ha a bíróság az előtte fekvő ügy kapcsán kénytelen államigazgatási határozatot megvizsgálni, úgy az a döntés, amely ezt a határozatot jogsértőnek minősíti, az államigazgatási szervet is kötelezi; a határozatot tehát meg kell semmisíteni, illetve meg kell változtatni. Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése. II. rész. Állam és Igazgatás. 1978. 305. old. 1. még *Kilényi: i. m. 53. jegyz. 287. old.*

lehetőség pedig véges. A bíróságok akciói tehát csakis azzal együtt sokat ígérőek, hogy az elméletben is számosan követelik a minőségi áttörést a bírói felülvizsgálat javára (amely itt természetesen törvényhozói aktust igényel, s ennyiben a bíróságok helyzetét is megkönnyítené). A megtámadhatóság feltételeinek liberalizálása általános követelménnyé vált és módosításuk várható, továbbá nem szűnik az érvelés amellett, hogy a szabály a bírósági jogorvoslat, és a kivétel annak szűk körű tilalma legyen.⁸⁶ Már kevesebben mennek odáig, hogy a kasszáció helyett a bíróság maga döntsön minden ügyben (noha az indirekt felülvizsgálat is „reformatorius”), vagy hogy a bírói felülvizsgálat ne csak a jogszabályt sértő igazgatási határozatra terjedjen ki, hanem igénybe lehessen venni az államigazgatás hallgatása, illetve a jogszabályoknak megfelelő, de az ügyfél jogos érdekét sértő határozat ellen is. (Emlékeztetnünk kell arra, hogy a környezetvédelmi ügyekben tipikusan az államigazgatás cselekvésének kikényszerítéséről, vagy az igen tág jogszabályi keretek közti diszkrecionális döntések felülvizsgálatáról lenne szó.)

Mind a bíróság előtti megtámadhatóság, mind pedig ennek különböző kiterjedése mellett és ellene szóló érvek nagyjából egyensúlyban vannak; „az irodalom minden használható érvet már ezerféle változatban felhasznált”, írja Szamel Lajos. A mi

⁸⁶ Szamel: i. h., Lábady Tamás: Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek néhány eljárásjogi kérdése. Magyar Jog, 1978. 537. old. Benedek Károly: Az emberi jogok védelme a Legfelsőbb Bíróság ítélezési gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 1977. 170. old. Toldi Ferenc: Húszéves az államigazgatási eljárási kódex. Jogtudományi Közlöny, 1977. 612. old.

A Ptk. módosítása egyelőre egy más területen lépett előre: az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősségnek nem feltétele többé a károkozó bűnösségének büntető vagy fegyelmi eljárásban való megállapítása, hanem csupán a rendes jogorvoslat kimerítése. Az államigazgatás jogszabály-értelmezési tévedésével ill. a késedelmével okozott kárért való felelősség kialakítása a bíróságokra vár.

szempontunkból azonban az is feltűnik, hogy az érvek általában pragmatikusak,⁸⁷ s hogy a felülvizsgálat (bármilyen részleges) kiterjesztésének elméleti alátámasztása is mennyire a hagyományos gondolkörben mozog, nem vesz tudomást arról a változásról, amelynek résztvevője. Amíg az államigazgatási jogász számára élesen szétválik a bíróság feladatköre, azaz az alanyi jogok biztosítása, és az államigazgatási hatóságé, amely a mérlegelésre és a méltányosságra is kiterjed; amíg a bíróságot gyakorlatlanság miatt alkalmatlannak tartja a méltányossági döntésre, és a bíróság szakértelemhiányára hivatkozva „elvi okból” kizárja a diszkrecionális igazgatási döntés célszerűségének felülvizsgálatát,⁸⁸ addig lényegében ugyanott tartunk, ahol a 19. század polgára, aki a „közérdeket”, vagyis azt, ami alanyi jogainak határain kívül esett, átengedte a kormánynak.⁸⁹ Ismétlés helyett csak emlékeztetünk arra, hogy polgári bíróságok éppen ezt a határt lépik át, hogy szervező funkciójuk kibontakozásának éppen egyik aktuális területe az államigazgatási határozatok megtámadásából keletkező per,⁹⁰

⁸⁷ L. Szamel: i. h. vagy Lábady előző jegyzetben idézett tanulmányának vitája Péccsett, ismerteti Kengyel Miklós, Magyar Jog, 1977. 1034. old.

⁸⁸ Szamel Lajos: Az államigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének továbbfejlesztése. I. rész. Állam- és Igazgatás, 1978. 224. old. Szamel az államigazgatás jogorvoslati rendszerét elvileg is az alanyi jogvédelem-tárgyi jogvédelem (az utóbbi nem az ügyfél kezdeményezésére) kettősségére építi, és a bíróság előtti megtámadást szigorúan az alanyi jogvédelem körébe utalja (i. m. I. rész. 222. old.).

⁸⁹ E történeti képződmény mai fenntartása nemcsak a bírói felülvizsgálat körében, hanem az igazgatási diszkréció és az opportunitás elve vonatkozásában is pragmatikus alapon történik: utóbbi pl. azzal, hogy „nem lehet mindent szabályozni . . .” A németországi, illetve NSZK-beli helyzetre vö. Reh binder–Burgbacher–Knieper: i. m. 2. jegyz. 182. old.

⁹⁰ Vö. Kulcsár Kálmán: A jogalkalmazás történeti-funkcionális elemzése. Állam- és Jogtudomány. 1969. 619. old.

és hogy a „méltányosság” (mint érdekegyeztetés) szintén fel-törekvő tendencia a polgári jogban. A fenti megjegyzés tulaj-donképpen figyelmeztetés, hogy az igazgatási határozatok megtámadása kiterjesztésének biztató folyamata önmagában még csak kezdete a kívánt fejlődésnek, a kibontakozáshoz szemléleti változás is szükséges. Azért hivatkoztunk a „tech-nikai” jellegű érvek egyensúlyára is, hogy kitűnjön: a vita el-döntéséhez is „szemléleti”, vagyis jogpolitikai döntés kell. A szovjet jogban, amelyben az igazgatási aktusok bírói felülvizs-gálatával bőséges irodalom foglalkozik, a jogpolitikai indokok hangsúlyozottan kiemelkednek. Ezek: egyfelől az igazgatási deficit, az igazgatási jogvédelem nem kielégítő volta, másrészt az, hogy „a jogviták bírói úton való rendezése demokra-tikusabb, mint az államigazgatási eljárás”.⁹¹

A perjognak ezek az általános tendenciái elvben igen ked-vező esélyeket kínálnak arra, hogy a környezetvédelmi ügyek-ben sem a hagyományos individuális kártérítési perek jelentsék a bírói tevékenység súlypontját, hanem a közérdek valóban a köz védelmére indított és preventív eljárásokban érvénye-süljön. Mi támogatja és mi gátolja a lehetőségek kibontakozá-sát a környezetvédelmi ügyekben?

a/A populáris akció csak egyik módja a közérdek érvénye-sítésének. A meglevő intézményekből kiindulva először azt kell

⁹¹ A szovjetunióbeli állapot elemzését l. *Bratusz: Juridiceszkaja otvetsztvennoszt i zakonnoszt. Moszkva, 1976. VII. fejezet. A bírói hatáskör kiterjesztése itt egyértelmű követelés, csupán ennek terjedel-mén, különösen a diszkrecionális döntések felülvizsgálatának lehető-ségén vitáznak. Bratusz szerint, ha az igazgatási határozat polgári jogi (valamint család- és munkajogi) alanyi jogot érint, a felülvizsgálathoz nincs külön felhatalmazásra szükség. (211. old.) Az igazgatási deficit a panaszjogról szóló 1968. évi törvényerejű rendelet után sem javult lényegesen – az érdekütközések mintegy spontán csatornája a nyil-vánosság lett: nagy számban fordulnak az állampolgárok a sajtóhoz, rádióhoz. (6, 198–207. old.)*

vizsgálunk, hogy széles felhatalmazása és a közérdeket védő feladatköre alapján várható-e az *ügyésztől* az ilyen típusú környezetvédelem.

Az elvi lehetőségeket nem szabad túlbecsülni. A tények azt mutatják, hogy az ügyészi keresetindítások az összes keresetnek csupán ezrelékeit teszik ki.⁹² Témánk szempontjából még fontosabb, hogy ennek is több mint fele státusper, tehát a leghagyományosabb ügyészi fellépés. Az általános felhatalmazás alapján eljáró ügyész jogosítványai korlátozottak, a jogkör gyakorlásához pedig a legfőbb ügyész korlátozó instrukciókat adott ki.⁹³ Az ügyész polgári perbeli szerepe egyértelműen, sőt „minőségileg” csökkenő tendenciájú.⁹⁴ Ezt az irodalom úgy értelmezi, hogy a beavatkozások a jogpolitikailag jelentős ügyekre koncentrálódnak és ezért intenzitásuk nő.

Érdemes a változást témánk szempontjából is értékelni. Ugyanaz a társadalmi folyamat, amelynek eddig azt az aspektusát emlegettük, hogy az igazgatás visszahúzódik, itt is hat, és első fázisként egy hagyományosabb struktúrát hagy szabadon. Míg korábban az ügyésznek a bírósági eljárás fölötti felügyele-

⁹² *Névai-Szilbereky*: i. m. 228. old., *Névai* László: The Function of the Procurator in Civil Procedure in Hungary. In: The Comparison of Law. (80. jegyz.) 126–138. old. A szocialista országok hasonló adatait l. *Cappelletti* i. m. 59. old.

⁹³ A 4/1975 (Ük. 3.) számú legfőbb ügyészi utasítás szerint szocialista szervezetek javára csak kivételesen, olyan esetben indít az ügyész keresetet, ha a szocialista szervezet az igényt indokolatlanul, ügyészi figyelemfelhívás ellenére sem érvényesítette. Az általános felhatalmazás alapján eljáró ügyésznek rendelkezési jogosultsága nincs. 2/a. § (3) bek.

⁹⁴ Az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény indokolása, *Névai*: i. m. 137. old., *Lévai* Tibor: Az ügyészség polgári jogi tevékenysége, különös tekintettel az ügyészségi törvényre és a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveire. In: Az ügyész a polgári eljárásban a törvénykezési reform után. Polgári eljárásjogi füzetek (szerk. Névai László) ELTE, Bp. 1974. (soksz.) 17., 25. old.

tét hangsúlyozták,⁹⁵ az ügyészégi szervezeti törvény 1972-ben már kimondja, hogy az ügyész a törvényesség érdekében a bírói eljárásban nem felügyeleti jelleggel részt vesz. A bírói függetlenségnek ez a kiemelése párhuzamos a felek rendelkezési joga tiszteletben tartásával, amelyet a polgári perrend új, pontosabb szabályozása garantál. Ez a fejlődés egyértelműen pozitív. Hiszen arról van szó, hogy az *eljárás átpolitizálódásának a módszere változik*: egy központosított apparátus szerepe az operatív beavatkozástól a jogpolitika kialakításában való részvétel felé tolódik.⁹⁶ Ugyanebben a folyamatban a törvényesség biztosítása veszít hatalmi és monopoljellegéből, összemosódik a jogkövetés kötelezettségével, illetve a közérdek érvényesítésével.⁹⁷ Ezeknek a szemléleti – és még inkább a realitásukat biztosító társadalmi⁹⁸ – változásoknak alapján jogosan várhatjuk, hogy a mások érdekében, illetve a köz érdekében való perlés lehetőségei az ügyész jogosítványain kívül is megfelelő tartalmi változásokon mennek keresztül. Nemcsak párhuzamos csatornák megnyitásáról lenne szó, vagy arról, hogy a meglévőben élővíz áramoljon, hanem az áramlás irányáról is: ne csak a központ felől.

⁹⁵ Szilbereky Jenő: Az ügyész a polgári eljárásban. Bp. 1961. 50. old.

⁹⁶ *Névai*: i. m. 137–138. old. Elvileg persze még tisztázni kell a közérdek és a törvényesség viszonyát.

⁹⁷ A jog követéséért nem kizárólag az ügyész felelős, hanem minden állami, társadalmi és gazdasági szerv. Az ügyész – mint erre specializált szerv – a törvényességet ezekkel együtt, nem pedig helyettük biztosítja. Ezt már a Politikai Bizottság 1970. július 14-i irányelvei is tartalmazták. *Lévai*: i. m. 20. old., *Névai*: i. m. 136. old.

⁹⁸ Ennek döntő voltát nem lehet eléggé hangsúlyozni – hiszen pl. a 60-as évek elején a társadalmi bíraskodás kiterjesztésének szorgalmazása jól összefért a hangsúlyozott ügyészi felügyelettel a bíróságok fölött. Vö. Szilbereky i. m.: 40. old.

A közérdekben való keresetindítás kiterjesztése az ügyész szerepét nem csökkentené. Az általános felhatalmazást mindig is az éppen aktuális jogpolitikai célok keresztülviteléhez vették igénybe (pl. tsz-perek vagy ma a tisztességes gazdálkodás⁹⁹) — miért ne lehetne a környezetvédelem is ilyen kiemelt feladat? Természetesen lehetne és kívánatos, hogy legyen — ám az ügyész szerepének mostani tendenciái pontosan azokat a (köz-pontosítottságban, a törvényesség feletti objektív örökösben már úgyis adott) vonásokat erősítik, amelyek az ellen hatnak, hogy az ügyészség a környezetvédelem helyi kezdeményezéseinek élére álljon. Hiszen most éppen azon van a hangsúly, hogy az ügyész nem „patronálja” a feleket, és hogy ez szükségtelen, mert a felek képesek saját jogaik érvényesítésére.¹⁰⁰ A környezetvédelmi esetekben a perlés speciális nehézségeit az ügyész nem fogja a felek „jogérvényesítési képtelenségeként” értékelni.¹⁰¹ Másrészt a közérdeket szerencsére egyre kevésbé azonosítjuk az állam érdekével, s az ügyésztől már nem kíván-

⁹⁹ A 60-as évek elejére l. *Szilbereky* i. m.: 88. old. Az új gazdasági mechanizmus a „gazdasági erkölcsöt” állítja előtérbe. *Névai*: i. m. 138. old. A kiemelt ügycsoportokat a legfőbb ügyész időről időre alaputasításában meghatározza, s a polgári szakág ügyészei évenkénti országos tanácsaikon is konkrét iránymutatást kapnak. [Vö. *Kun Tibor és Váradi János* hozzászólását, *Polgári Eljárásjogi Füzetek* (94. jegyz.) 74. és 81. old.]

¹⁰⁰ L. *Névai* i. m.: 128–138. old., *Lévai*: i. m. valamint *Mező Béla*: A Pp. III. novellája és az ügyész polgári eljárásbeli jogosítványai. *Polgári Eljárásjogi Füzetek* (94. jegyz.) 29, 34, 40. old.

¹⁰¹ A lengyel *Grzibowski* szerint sem várható az ügyész fellépése minden olyan esetben, ha azt a magánszemély elmulasztja, ez pedig szociológiai okokból nagyon valószínű. (*Problematyka ochrony środowiska człowieka a przepisy prawa cywilnego. Państwo i Prawo*, 1972/1. 26. old.)

juk meg mereven, hogy ezen az azonosságon őrködjön.¹⁰² Csakhogy a környezetvédelem esetében éppen két „közérdek” ütközéséről is szó van. Olyan általános központi jogpolitikai preferencia, mint pl. a társadalmi tulajdon védelme, itt nem mondhatja meg az ügyésznek, hogy a termelési vagy a környezeti érdek mellé álljon-e.¹⁰³

Az ügyész közérdekből való keresetindítási joga tehát a környezetvédelem területén nem teszi fölöslegessé¹⁰⁴ az ilyen kereseti jog megadását a közérdek más képviselőinek.

b) De kiknek? Szolgálhatnak-e mintaként hatályos jogunk speciális felhatalmazásai? Azt kell mondanunk, hogy ezek kifejezetten „régí típusú” kivételek az anyagi jogosult perindítása alól. Az esetek zömében arról van szó, hogy a jogosult saját érdekei érvényesítésére képtelen; a per kifejezetten indi-

¹⁰² Az 50-es években az ügyésznek „küzdelmet kellett folytatni”, hogy „a társadalom egyetemes érdekeivel” (értsd az államérdekkel) nemcsak a személyi, hanem „hivatali, járási, helyi érdekek” se álljanak szembe. L. *Szilbereky* i. m. 35. old.

¹⁰³ *Szilbereky* (i. m. 58. old.) az ügyésznek a felek érdekétől való függetlensége példájaként ismerteti egy esetet, amelyben a halászati szövetkezet és a szennyvizét a folyóba bocsátó cukorgyár perében az ügyész először a cukorgyár védekezését támogatta, majd később a szövetkezet kárigénye mellé állt.

¹⁰⁴ Az ügyész lehetőségeit ugyanis egyáltalán nem becsüljük le. Szepe fontos, ha a jogpolitika végrehajtása megtörik azoknak a szervezeteknek vagy polgároknak közönyén, akiknek „autonóm” cselekvésétől várták azt. A Legfelsőbb Ügyészség 1975–76-ra kiterjedő vizsgálata pl. kimutatta, hogy a társadalmi tulajdon elleni büntettekkel kapcsolatos kárigényeiket a vállalatok és a szövetkezetek alig érvényesítik. Ez a büntető ügyek 96,3%-ában az ügyészre maradt, és a külön polgári perek 47%-a is ügyészi felhívásnak eleget téve indult. Különböző számítások szerint a társadalmi tulajdonban esett károk csak 16, de legfeljebb 30%-a térül meg. Nem vált be tehát a vállalati önállóság növekedéséhez fűzött azon remény, hogy a társadalmi tulajdon védelmét a vállalatokra lehet bízni, hogy az ügyészség felhagyhat a „tt-kárjegyzék” vezetésével.

viduális eredményt hoz, a közérdek itt a konkrét magánérdek érvényesülésében áll.¹⁰⁵

Marad tehát az új típusú, önálló, elsődlegesen a köz érdekében való fellépés (egyelőre bírói gyakorlat nélküli) példája. Az érdemi párhuzam: az általános szerződési feltételek megtámadása a bíróság előtt (Ptk. 209. §, Ptké. 5. §). A koncepcionális kérdés a jogosultak köre. A koncepció világosan ki is rajzolódik: a köz érdekében csakis állami és társadalmi szervek és közülük is csak a felsőbb szintűek léphetnek fel: a legfőbb ügyész, a KNEB, a SZOT, illetve országos vagy megyei szintű szakszervezeti tanácsok, miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője, megyei tanácsok végrehajtó bizottságai, tsz-ek országos tanácsai, az „állampolgárok érdekképviselét ellátó más országos szervek és egyesületek”.¹⁰⁶

Kétségtelen, hogy ez is jelentős lépés a közérdek érvényesítése csatornáinak legalábbis számszerű kibővítése felé, még ha jellegét tekintve nagyon is kötődik a közérdek perbeli érvényesítésének központosított-bürokratikus modelljéhez.¹⁰⁷ De, ha

¹⁰⁵ Kiskorút, illetve szülőt illető tartási követelést a gyámhatóság, az anyakönyvvezető, az anya- és csecsemővédelmi szervek, illetve a tanács egészségügyi szakigazgatási szerve érvényesíthetnek; a halott szerző jogait a Szervezői Jogvédő Hivatal; de ilyen jellegű a családi állást érintő keresetekben a gyámhatóság, illetve az érdekeltek keresetindítási joga. A szakszervezet perlési joga a „dolgozó helyett és nevében” alapján képviseleti jellegű. A teheráni konferencia bolgár és lengyel referátumai is hangsúlyozzák, hogy az ilyen esetekben közvetlenül egyéni érdekvédelemről van szó. (*Cappelletti*: i. m. 136. old.)

¹⁰⁶ Az irodalom is úgy tartja, hogy az ilyen szervezeteknek „a társadalom politikai rendszerében elfoglalt helye” „igazolja” a mások jogai védelmére kapott felhatalmazásukat. *Hámori* Vilmost egyetértőleg idézi *Névai*: i. m. 117. old.

¹⁰⁷ A jogosultak körének meghatározásán kívül is feltűnően árulkodik erről a Ptk. indokolása, amely szerint „nem állapítható meg az indokolatlan egyoldalú előny olyan általános szerződési feltételek ese-

első lépés is (fél lábbal még a régiben, l. a jogosítottak névsora), döntő lépés. Elvi alapjai ugyanazok, mint a korlátozás nélküli populáris akciónak. Mind az így korlátozott, mind a korlátlan populáris kereset azt a készséget jelzi, hogy elismerik a társadalmi érdekstruktúra bonyolultságát és nevezetesen ellentmondásait, hogy ezeket nyíltan (nyilvánosan) ütköztetik.

A bírói utat¹⁰⁸ (beleértve az államigazgatási határozatok megtámadását is) és a közérdekből való perlést adottnak feltételezve, vizsgáljuk meg, mit nyújthatna a környezet védelmének a már említett típusú, központi szervekre korlátozott igény, és mit a mindenkinek lehetővé tett perlés.

aa) A közérdekű keresetnek a központi állami, illetve társadalmi szervekre való korlátozása az érdekkonfliktust sajátosan átformálja. Az érdekképviselőnek ilyen magas szintre emelése egyrészt igen nagy nyomatékot adhat a környezeti érdeknek; az az ügy, amellyel itt foglalkoznak, hivatalból fontos; s ha már egyszer idáig eljutott, nagy esélye van arra, hogy győzni fog. A közérdek képviselője ezen a szinten látványos, úgy is, mint a környezetpolitika végrehajtásának ellenőrzése.

Másrészt azonban a központosítás éppen az érdek-összeüt-közések közvetlenségét, az ellenőrzés külső jellegét nyomhatja el. Mire az ügy a felső szintre ér, elkerülhetetlenül szűrők során

tében, mely megfelel a központi állami szerv által kellő formában jóváhagyott szabályzatnak (pl. pénzügyi szabályzat, állami biztosító szabályzata).” Ezzel tulajdonképpen az államigazgatási normák bírói felülvizsgálata lenne kizárva.

Ez az igen lényeges korlátozás mindenképpen túllépi az autentikus értelmezés hatáskörét. Csak remélhetjük, hogy a bíróságok a jogszabály fogyasztópárti értelmezését viszik diadalra.

¹⁰⁸ A vízszennyezéssel kapcsolatos viták Lengyelországban és a Szovjetunióban is a vízügyi hatóságok elé tartoznak. *Domanski*: A polgári jogi felelősség a vízszennyezéssel okozott károkért Lengyelországban. Magyar Jog, 1973. 624. old., illetve az OSZFSZK Vízügyi Törvénye (1972. június 30.) 83. szakasza.

megy keresztül. A szempontok, amelyek sorsát befolyásolják, rejtve maradnak az érdekeltek előtt. Feltehető, hogy az országos érdekképviselői szerv saját szempontjai is sokkal inkább kötődnek az állami érdekhez, mint a problémát nem osztársadalmi szinten néző érintettek csoportjának nézetei. De maga a környezetvédelmi érdek is mást jelent országos szinten, mint az egyes konkrét esetekben. A központi szervnek pedig az a feladata, hogy az országosan kiegyensúlyozott és hasonló szintű tényezőkkel egyeztetett érdeket ezen a szinten érvényesítse. Semmi biztosíték nincs arra, hogy ez az általános érdek az adott helyi érdekekkel összhangban lenne, sem arra, hogy az országos szerv a helyi szempontokhoz igazodnék.¹⁰⁹ Nagy a valószínűsége annak is, hogy a konfliktus formailag is véglegesen belsővé válik, nem jut el a bíróságig. Ha viszont a nagy állami és központi társadalmi szervek apparátusai maguk intézik el az ügyet egymás között, az alulról indult akciók nagy része beleolvad abba a döntéshozatali és értékrendbe, amelyből a populáris akció éppen ki akarta emelni őket. Akár kedvező eredménnyel jár a belső egyeztetés, akár meghátrál az érdekképviselő, a bírói eljárás és nyilvánosságának garanciája nincs jelen.

Az elmondottak társadalmi szervekre vonatkoznak. A központi állami érdekekkel való azonosulás, az apparátuson belül való elintézés veszélye még nagyobb, ha a természete szerint diffúz és helyi környezetvédelmi konfliktusban a környezeti érdek képviselőjére központi állami szerv kap meghatalmazást.

bb) A valódi populáris akció előnyei és hátrányai pont a fentiek ellenpárai. Ez lenne a valóban nyílt érdekkonfliktus, a

¹⁰⁹ A központosított és a helyi érdekképviselő más-más feladat ellátására való; ezek tehát nem behelyettesíthető kategóriák. *Sajó* szerint a munkások központi érdekképviselője, a szakszervezet sem alkalmas az üzemi munkások üzemi szintű érdekképviselőjére, sőt az ilyen szervezés érdekkonfliktus forrása lehet. (I. m. 66. jegyz. 214. old.)

valóban külső ellenőrzés. Az összezsapás itt nyilván hevesebb, hiszen hiányoznak az apparátus előzetes lekerekítései, a központi értékrendbe való integrálás. Az érdekegyeztetés elejétől végig nyilvánosan folyik. Másrészt viszont nyíltabb a harc ki-
menetele is: a közérdeket itt nem nyomatékosítja (és mintegy hitelesíti) a központi szerv.

A közérdekből való perlés kiterjesztésének döntő lépése, ha nem kötik többé előre meghatározott szervezetekhez. Itt a választóvonal voltaképpen nem is az állampolgároknak, illetve a csak szervezeteknek adott perlési jog között van, hanem ott, hogy a szervezet valóban az adott konkrét ügyben érintettek környezeti, illetve közérdekként jelentkező csoportérdekét képviseli-e, hogy van-e reális lehetőség ilyen csoportok megszerveződésére, illetve arra, hogy a meglevő szervezetek ezt a közérdeket érvényesítsék. Itt tehát a spontaneitáson van a hangsúly: azon, hogy a mások érdekében való fellépést ne kösse a törvény konkrét felhatalmazáshoz.

A szervezetekre korlátozott populáris akció mellett technikai érvet szoktak felhozni, a perek megalapozottságát, szak-szerű vitelét látják ezáltal biztosítva.¹¹⁰ Külföldi tapasztalatok igazolják azt a feltételezést is, hogy eredetileg ad hoc szervezetek az eredeti ügy befejeződése után is fennmaradnak, és egy-egy országrész környezetvédelmi ügyeinek tekintélyes és tapasztalt társadalmi érvényesítői lesznek. Mindezek a technikai előnyök nem fedhetik el azonban azt az alapvető követelményt, hogy a populáris akciót csak olyan társadalomban szabad szervezetekre korlátozni, amelyben az érdekcsoportok megszervezése, a spontán tömörülés mindennapos gyakorlat. A mi viszonyaink között egy ilyen korlátozás nem technikai javítás, hanem az intézmény popularitásának visszavétele lenne. Nálunk nem az egyéni vagy szervezeti fellépés között húzódik

¹¹⁰ L. Reh binder-Burqbacher-Knieper i. m. 186. old.

technikai határ, hanem a perlésre jogosult szervezetek jellege szerint van minőségi választóvonal. Ugyanaz a civilkurázi kell ugyanis egy egyéni környezetvédelmi közérdekű per megindításához, mint egy parkot, erdőt, folyót, lakótelepet stb. védő egyeslet megalapításához. Sőt, az alapítás esetén az igazgatásnak megintcsak lehetősége nyílik arra, hogy az engedélyezés során a saját álláspontját érvényesítse a környezeti és egyéb értékek rangsorában. A környezet védelmére mindenkinek megadott perlési jog bátorítást jelentene a szervezetek alapításához is, ezzel szemben a szervezetekre korlátozott akció várhatóan a központosított megoldást erősítené.

A gondolatsor befejezéseként foglalkoznunk kell azzal a többször érintett ténnyel, hogy a környezetvédelmi perekben a tapasztalat szerint még a saját érdekekben folyó hagyományos perlés is igen bátortalan. Ez első látásra ellentmond a populáris akcióhoz fűzött várakozásoknak. Csakhogy ne feledjük, hogy a perléstől való húzódozás fő oka éppen a perek tárgyában van. Egyrészt az egyéni kár bizonyításának nehézségeiben, másrészt abban az egyenlőtlenségben, amely a szennyező és az egyes károsult viszonyában eleve gátlóan hat. Ezek a tényezők azonban nem szólnak a közérdekből való perlés ellen. Itt ugyanis nincs szükség a károk individualizálására, és az ügyet azok is magukénak érezhetik, akik egyéni fellépésre nem is gondolhattak, továbbá minden potenciális érintett, hiszen az esetek egy részében preventív akcióról lenne szó (engedély megtámadása).



OSZK

Országos Széchényi Könyvtár

A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó igazgatója

Felelős szerkesztő: dr. Scherer Norbert

Műszaki szerkesztő: Agócs András

A fedélterv Gyene Ida munkája

Terjedelem: 8,6 (A/5) ív AK 1665 k 8082

HU ISSN 0139–2972

79-2274 – Dabasi Nyomda, Budapest–Dabas

Felelős vezető: Bálint Csaba igazgató

A Jogtudományi Értekezések sorozatban az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete kutatóinak nagyobb terjedelmű, 6–8 íves tanulmányai jelennek meg. A tanulmányok állami, társadalmi, gazdasági életünk egyes jelentős jogi problémáit vizsgálják és dolgozzák fel.

A sorozatban eddig megjelent

EÖRSI GYULA

**JOG – GAZDASÁG
JOGRENDSZERTAGOZÓDÁS**

135 oldal · Fűzve 16,— Ft

SZABÓ IMRE

A JOG ÉS ELMÉLETE

164 oldal · Fűzve 18,— Ft

SAJÓ ANDRÁS

**TÁRSADALMI SZABÁLYOZOTTSÁG
ÉS JOGI SZABÁLYOZÁS**

152 oldal · Fűzve 17,— Ft

SÓLYOM LÁSZLÓ

KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS POLGÁRI JOG

Környezetvédelmi jogunkban a polgári jog csak mellékszereplő. Ezt a helyzetet nem az elmélet alapozta meg, hanem a spontán gyakorlat és a közmegegyezés, s a polgári perek szerény eredményei mintegy szentesítették. De vajon szükségszerű-e ez, vajon kihasználja-e a polgári jog minden lehetőségét a környezet védelmére? Ezekre a kérdésekre keres választ a könyv.

Az I. rész a bíróságok ítélkezése, a II. rész pedig a kárfedezési mechanizmusok elemzése útján tárja fel a polgári jog speciális környezetvédelmi problémáit. Ezekből vonja le a szerző azt az általános következtetést, hogy az alacsony határfok a polgári jog hagyományos individuális szemléletének tudható be, mert az ennek megfelelő jogintézményekkel (egyéni károk megtérítése, szomszédjogi sérelmek orvoslása) közelít a más természetű és preventív beavatkozást követelő környezetvédelemhez. Ezért a tanulmány III. része a környezetvédelmi populáris akciók bevezetése mellett érvel. A polgári jog hatékonyabban szolgálhatná a környezet védelmét, ha egyéni anyagi jogi sérelmére tekintet nélkül mindenki polgári bírósághoz fordulhatna mind a tényleges környezet-szennyezők ellen, mind pedig a környezetet veszélyeztető államigazgatási határozatok megtámadása végett.