

SZILÁGYI János Ede*
A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése**

A 'természeti erőforrások joga' elnevezéssel napjainkban meglehetősen gyakran találkozhatunk, mind magyarországi jogi kutatások, mind pedig magyar jogi képzések kapcsán. Mindezek kapcsán ugyanakkor tipikusan azzal a helyzettel szembesülünk, hogy a természeti erőforrások joga elnevezés mögött álló tartalmi definíció nem tisztázott. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy tapasztalataink szerint más országokban sem találkozunk egységesen kidolgozott rendszerrel, meghatározással a természeti erőforrások joga kapcsán. Ha pedig az egyes országok nemzeti megoldásait vetjük egybe, akkor pedig kifejezetten széles fogalmi palettán mozog a természeti erőforrások jogának meghatározása.

A fentiekre tekintettel jelen tanulmányunkban magunk sem vállalkozunk egy olyan meghatározás bemutatására, amely koronként és helyenként minden esetben alkalmazható és előremutató.¹ Ennél jóval szerényebben, csak a magyar jogi helyzethez igazítva, igyekszünk egy lehetséges nemzeti megközelítést biztosítani, amely aztán a terület jövőbeni mélyebb nemzetközi jogi, uniós jogi illetve összehasonlító jogi elemzését követően tovább pontosítható illetve formálható.

Mindezek alapján jelen tanulmány *első részében* egy, az Egyesült Nemzetek Szervezetének keretében, a természeti erőforrások jogának kialakulásának első időszakában született, meghatározó tanulmányt részletezünk. Tesszük ezt azért, mert e tanulmányhoz viszonyítva meglátásunk szerint a természeti erőforrások jogának (a) magyar jogtudományi megközelítése, illetve (b) a fennálló magyar joganyaga is jobban értelmezhető, illetve elhelyezhető egy későbbi nemzetközi összehasonlításban. A tanulmány *második részében* a természeti erőforrások jogára vonatkozó – meglehetősen szerény – magyar jogirodalomból elemzünk egy kiforrottnak tekinthető megközelítést. Végül pedig, tanulmányunk *harmadik részében* mindezek tükrében igyekszünk magunk is a létező magyar joganyagra tekintettel kifejteni saját elképzelésünket a témáról.

Ede János Szilágyi: A potential approach of natural resources law – A természeti erőforrások jogának egy lehetséges megközelítése. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2018 Vol. XIII No. 25 pp. 270-293 doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Nem titkoltan, jómagunk a Miskolci Egyetemen működő Természeti és Humán Erőforrások Joga Kutató Központ keretében folyó természeti erőforrások joga kutatások egyfajta kiindulópontjaként kívánjuk felhasználni jelen tanulmány megállapításait.

1. A természeti erőforrások jogának egy korai megközelítése

Guillermo J. Cano tanulmánya² az ENSZ Élelmézésügyi és Mezőgazdasági Szervezetének (FAO) jogi tanulmányorozatában jelent meg 1975-ben.³ Cano tanulmányában önálló fejezetet szentel magának a 'természeti erőforrások jogának'.⁴ A fejezetet megelőző bevezetőben⁵ Cano azzal kezdi, hogy elérkezettnek látja az időt arra, hogy a meglehetősen összetett természeti erőforrásokat immáron, mint egységes egészt kezeljük. Meglátása szerint ezen időszak megközelítés felismerése immáron sok tudományterület művelői esetében megtörtént, azonban a jogtudomány ezzel még elmaradásban van. A természeti erőforrások joga szempontjából is lényeges kiindulópontnak tekinti az ENSZ 1972 Stockholmi Konferenciájának Nyilatkozatát az emberi környezetről, különösen a nemzetközi – vagy megosztott – természeti erőforrások kapcsán. Cano nagy jelentőséget tulajdonít a FAO szakértőinek segítségével kidolgozott 1974-es kolumbiai nemzeti kódexnek, amely a megújuló természeti erőforrásokról és a környezet védelméről egy egységes és integrált jogi-intézményi alapon rendelkezik.

I. Mielőtt azonban részleteiben belemenne az új, természeti erőforrások jogára vonatkozó megközelítés alapvető téziseibe, Cano – önálló részt (tanulmányának I. számú mellékletét⁶) szentelve e kérdéskörnek – kitér arra, hogy mit is tekint 'természeti erőforrásoknak'. Cano a természeti erőforrások lehatárolása kapcsán különbséget tesz a természettudósok által alkalmazott, teljeskörűnek szánt lehatárolás, valamint a között, amit a politikatudományhoz kapcsolódó szakterületek és közgazdászok alkalmaznak, utóbbihoz sorolva a jogtudományi kérdést is.

I.1. A *természettudósok* által alkalmazott lehatárolás illetve csoportosítás alapját a fizikai természeti javak képezik, amelyek mintegy szembeállíthatók azon javakkal, amelyeket az emberek állítanak elő, s amelyeket 'kulturális javakként' illetve 'kulturális erőforrásokként' nevesíthetünk. A természeti erőforrások ebből kiindulva, egy széles körű megközelítés alapján a következő főbb csoportokat fedi le: (a) *a tér és annak alkotóelemei*: levegő, atmoszféra, gázok, ásványi részecskék, az áramlatok különböző típusai, szelek; (b) *az energia*: a legkülönbözőbb formákból, mint amilyen a nap, nukleáris, szél, víz, geotermikus, árapály, hő (ásványi vagy növényi); (c) *a föld és domborzat* (beleértve az energia-előállítást lehetővé tevő dőlést): a föld ezen vonatkozásban, mint a talajtól elkülönülő kategória szerepel; (d) *a panoráma vagy látvány*: olyan helyekre utal e kategória, amelynek különös szépsége alkalmassá teszi a rekreációs alkalmazásra és esztétikai élvezetre; (e) *a talaj*: mezőgazdasági illetve állattartási felhasználásra;

² Guillermo J. Cano: *A legal and institutional framework for natural resources management*, FAO Legislative Studies No 9, Rome, FAO, 1975.

³ Megjegyezzük, hogy a szakirodalom a természeti erőforrások jogának megkülönbözteti egy, a környezetvédelmi jog kialakulása előtti korszakát is; Robert L. Fischman: *What is Natural Resources Law?*, *University of Colorado Law Review*, 2007/78, 720-721. E korszakból való például Clyde O. Martz: *Cases and Materials of the Law of Natural Resources*, 1951.

⁴ Cano 1975, 3-8.

⁵ Cano 1975, 1-2.

⁶ Cano 1975, 30-33.

(f) az *ásványvagyon*: szilárd, folyékony és gáznemű állapotban egyaránt; (g) a *biológiai erőforrásoknak* két típusa: (g1) a *természetes növények*: szárazföldi és vízi; (g2) a *természetes állatvilág*: szárazföldi, vízi, kételtű és repülő (madarak), beleértve a baktériumokat, rovarokat és egyéb elemi formáit az állatvilágnak; (h) a *nem-tengeri vízkészletek*: a víz bármilyen formáit – folyékony, szilárd (jég, hó), gáznemű (gőz, felhő) –, bárhol is található – a felszínen (folyók, tavak, etc.), a felszín alatt, az atmoszférában; (i) a *tengerek és tengerfenék*: beleértve a tengervizet és annak tartalmát (a biológiai és az ásványi), a tengerfeneket és annak altalaját az ásványi tartalmával; (j) a *geotermikus erőforrások*: a föld belsejében természetes úton fejlődő gőz és forró víz.⁷

I.2. A természeti erőforrások meghatározásának politikatudományi, közgazdasági és jogi (továbbiakban leegyszerűsítve társadalomtudományi) megközelítése a természettudományi megközelítéshez képest egy szűkebb koncepción alapul.⁸ Cano e társadalomtudományi megközelítés fontos kiindulópontjaként *Erich Zimmermann* munkásságára⁹ utal vissza. Zimmermann természeti erőforrás megközelítése szerint a természeti erőforrások kategóriája nem állandó, hanem sokkal inkább kötődik egy adott korhoz, és hogy az adott kor természeti javait hasznosítják az emberek mit tekintettek annak. Vagyis szerinte csak az ember által történő elismeréssel válnak a Föld 'semleges javai' természeti erőforrásokká. A jelen erőforrásai holnap már nem azok, és fordítva. Mindezekre tekintettel Zimmermann szerint az elnevezésben szereplő 'erőforrás' kifejezés valójában nem egy 'dologra' utal, hanem sokkal inkább egy 'funkcióra', amelyet a dolog egy emberi igény kielégítése során tölt be. Cano tanulmányában a természeti erőforrások kapcsán e szűkítő, funkcionalitást alapul vevő koncepciót vette át a természeti erőforrások jogának kiindulási alapjaként. E koncepció alapján a természeti erőforrások tehát koronként változó, és egy állandó újraértékelést igénylő kategóriát jelentenek. E társadalomtudományi megközelítésen alapuló természeti erőforrás körébe tartozó természeti javaknak is lehetnek ugyanakkor az ember számára káros hatásai (vagyis nem csak pozitív oldaluk van).¹⁰

Korábban már kitértünk arra, hogy Cano az erőforrások vonatkozásában megkülönbözteti a természeti erőforrásokat a *kulturális erőforrásoktól*. Ezeken túl az *emberi erőforrást* (vagyis magát az embert), és az *eredeztetett erőforrásokat*, mely utóbbiak a természeti erőforrások mesterséges (ember általi) műveléséből származnak, vagyis például a mezőgazdaság, halászat és erdőgazdálkodás termékei, valamint az ember által tartott állatokból származó termékek.¹¹

II. A *természeti erőforrások jogára* vonatkozó koncepciója kapcsán Cano mindenek előtt arra hívja fel a figyelmet, hogy a koncepció nevében szereplő 'jog' kifejezést a lehető legtágabb értelemben használja, beleértve a nemzeti, a helyi illetve a nemzetközi

⁷ Cano 1975, 30.

⁸ Cano 1975, 31.

⁹ A Cano által hivatkozott munka: Erich Zimmermann: *Recursos e industrias del Mundo*, Mexico, Ponde de Cultura Economica, 1957. Erich Zimmermann angol nyelvű munkája: Erich Zimmermann: *World Resources and Industries: A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Resources*, New York, Harper & Brothers, 1933.

¹⁰ Cano 1975, 31-32.

¹¹ Cano 1975, 31.

jogot is.¹² A természeti erőforrások jogára vonatkozóan Cano legfontosabb tézisei a következőképpen foglalhatók össze.

II.1. *A természeti erőforrások joga által lefedett területek korai fejlődése: rendszerezetlenség és eltérő fejlettségi szint.*

Cano szerint a korábbi jogfejlődésünkben az 'ember-ember' közötti viszony volt a meghatározó, és e viszony rendezésében a jog meglehetősen hatékonyan működött. A XX. század második felében jelentkező környezetvédelmi kihívások ugyanakkor szükségessé teszik az 'ember-természeti javak' közötti viszony újraszabályozását is. Ez nem egyszerű kérdés, leginkább azért sem, mivel ez nem pusztán egy jogi kérdés, hanem sokkal inkább *interdiszciplináris* kérdés.¹³ Ezen 'ember-természeti javak' közötti viszony szabályozása kapcsán Cano szerint a korábnál pontosabb és részletesebb szabályok szükségesek arra vonatkozólag, hogy az ember miként használhatja a természeti javakat.¹⁴ A korábbi 'ember-ember' közötti viszonyokra fókuszáló jogi előírások ugyanis alapvetően csak az emberek egymás közötti érdekkonfliktusaiból eredő helyzetet voltak hivatottak szabályozni.¹⁵

Cano megállapítja, hogy az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó tulajdonlást és használatot rendező jogi előírások végigkísérik az emberi civilizáció fejlődését a társadalmi szerveződés korai fázisától. Ezen előírások azonban a természeti erőforrások egyes elemeire koncentráltak, vagyis *egymástól elkülönülve* történt az egyes területek fejlesztése. Az egyes természeti erőforrások közül már a kezdetektől kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a *föld szabályozásának*. A földek jogi szabályozását követően aztán felzárkózott a további természeti erőforrások jogi szabályozása is. Így került sor a jogi előírások megjelenésére a *víz, a bányászat, az erdészet, a halászat, az energia* kapcsán. Később pedig megjelenik a jogi *védelme* a vadon élő állatoknak, a nemzeti parkoknak, illetve például jogi előírásokkal lépnek fel az időjárás mesterséges megváltoztatása vagy éppen a levegőszennyezés ellen.¹⁶

Cano e vonatkozásban végezetül kiemeli, hogy korábban ráadásul az egyes természeti erőforrások esetében sem beszélhetünk átfogó szabályozásról, hanem az *egyes természeti erőforrásokra* vonatkozó jogi előírások is csak *egyes használatokat fogtak át*, amely használati típusok köre aztán folyamatosan bővült az idő múlásával, és az új társadalmi igények megjelenésével. Példaként hozza fel ennek kapcsán a víz szabályozását, ahol a szabályozás első területei az öntözéssel, az otthoni hasznosítással, illetve a hajózással jelentek meg.¹⁷

¹² Cano 1975, 3.

¹³ Cano 1975, 3.

¹⁴ Ezt Cano kortársa úgy fogalmazta meg, hogy a természeti erőforrások „használat-központú” szabályozásáról át kell térni az „erőforrás-központú” szabályozására; lásd Dante A. Caponera: Towards a new methodological approach in environmental law, *Natural Resources Journal*, 1972/2, 136.

¹⁵ Cano 1975, 4.

¹⁶ Cano 1975, 3.

¹⁷ Cano 1975, 3.

Az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás Cano szerint különböző fejlettségi szintű a XX. században is. Cano e vonatkozásban a legátfogóbb területnek a földszabályozást tekinti.¹⁸

II.2. *A természeti erőforrások minden kategóriájához tartozó szabályozás integrációja.*

Cano az egyes természeti erőforrások és azok különböző hasznosítása közötti kölcsönös függőség alátámasztásaként Gifford Pinchot elméletét¹⁹ hivatkozta. Lényegében e természettudományos megalapozottságú 'kölcsönös függőség' elméletből, valamint a folyamatos technológiai fejlődés illetve a növekvő emberi igények által megváltoztatott társadalmi helyzetből vezeti le a jogi előírások integrációjának szükségességét.²⁰

A jogi előírások természettudományi összefüggéseken alapuló integrációjának egyik első lépése az, hogy az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások egyre átfogóbban szabályozzák az adott természeti erőforrást illetve annak különböző használatait. Ezt a folyamatot Cano jónak ítéli, és arra, mint az adott természeti erőforrás optimális használatának feltételeként tekint.²¹

A fenti folyamat fontos eleme továbbá az állam aktív szerepvállalása is a természeti erőforrások hasznosításában. Mindezt Cano a következő érvekkel támasztja alá. (a) A természeti erőforrások megőrzése a jövő generációk számára az állam által jobban biztosítható. (b) A közérdek érvényre juttatása meghatározott természeti erőforrások használata illetve bizonyos természeti erőforrások meghatározott használata kapcsán egy prioritási sorrend felállítását teszi szükségessé. A természeti erőforrás hasznosítás prioritási sorrendjének kialakítása alapvetően egy politikai kérdés, amely döntés meghozatala kapcsán megfelelő jogi garanciák kellenek ahhoz, hogy minden érdek illetve jog valóban figyelembevételre kerüljön, és hogy a nagyobb közjó valóban elsőbbséget nyerjen. Mindez pedig az államon keresztül biztosítható a leginkább. (c) A természeti erőforrások optimális használata közvetlen érdeként jelentkezik az állam számára, aki az egész társadalom nevében eljáró egyfajta vagyonkezelőként működhet ezen érdek érvényre juttatása során. Így, szükség esetén, az állam saját pozíciójának köszönhetően hatékonyabban tudja korlátozni az egyes természeti erőforrások használatát is az egyéni érdekekkel szemben. (d) Bizonyos természeti erőforrások megfelelő hasznosításának mértéke illetve típusa néha meghaladja a magánszektor gazdasági potenciálját, amely megalapozza azok közvetlen állami hasznosítását.²²

Mindezek alapján a természeti erőforrások jogának a személyek közötti szabályozáson túlmenően immáron a következő viszonyokat is szabályoznia kell: (a) az állam és a természeti erőforrást használók közötti viszonyt; (b) a természeti erőforrások és azok használói közötti viszonyt, vagyis, hogy utóbbinak milyen módon kellene használnia az előbbit; (c) az állam belső viszonyait.²³

II.3. *Elmozdulás a természeti erőforrások rendszerezett kodifikációja irányába.*

¹⁸ Cano 1975, 4.

¹⁹ Gifford Pinchot: *Breaking new grounds*, New York, Harcourt Brace, 1947.

²⁰ Cano 1975, 4.

²¹ Cano 1975, 5.

²² Cano 1975, 5.

²³ Cano 1975, 5.

A természeti erőforrások *integrált és koordinált hasznosítási tervezése* a fentebbi indokok fényében Cano szerint immáron (1975) időszerűvé teszi a természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások kodifikációját, mintegy *kiegénylendő a különböző természeti erőforrásokra vonatkozó joganyagok fejlődési egyenetlenségeit*.²⁴

Cano e vonatkozásban nem pusztán 'kompilációról' – vagyis a vonatkozó előírások egy jogforrásba történő összegyűjtéséről – értekezik, hanem 'kodifikációról', vagyis a különböző természeti erőforrásokra vonatkozó előírások egy egységes módszer szerint harmonizált egyesítéséről. Cano ugyanakkor felismeri azt is, hogy az egyes természeti erőforrás típusok hasznosításának eltérő technológiái miatt továbbra is szükség van természeti *erőforrásonként eltérő jogi szabályozásra is*. Cano elképzelése alapján a kodifikáció során a minden természeti erőforrásra egységes általános szabályokat illetve alapelveket kellene kidolgozni, amelyek egyúttal lehetővé teszik a különböző természeti erőforrások közötti valamint azok eltérő hasznosítása közötti kölcsönhatások megfelelő jogi rendezését.²⁵

Azon *jogintézmények körét*, amelyek a fentiek alapján egységesíthetők lehetnek, és amelyek szolgálhatják a jogi rendelkezések világosságát és hatékonyságát, Cano különösen a következőkben határozta meg: (a) azon eljárások, amelyek alapján az egyének a természeti erőforrások hasznosításának jogát megszerezhetik; (b) a természeti erőforrás-hasznosítás korlátozásának egységes rendszere; (c) annak módja, amely alapján meghatározzák a természeti erőforrások és azok használatának prioritási sorrendjét; (d) a természeti erőforrások megőrzésére irányuló szabályok; (e) a természeti erőforrások integrált, egységes egészként történő gazdálkodását lehetővé tevő szabályok.²⁶

Cano a fenti kodifikációs elképzelés kapcsán több hasonlóan gondolkodó szerzőt is említ, és hivatkozik mindezek egy korai nemzeti megvalósítására, nevezetesen az 1937. április 17. napján született 316. számú, a természeti javak hasznosításáról szóló nicaraguai jogszabályra. Nemzetközi szinten pedig az ENSZ Természeti Erőforrás Bizottságának 1971-es ülését tartja fontosnak kiemelni, amelyen felkérték a főtítkárt, hogy készítsen egy tanulmányt a természeti erőforrások egészéhez kapcsolódó jogi és intézményi problémákról, beleértve a jogi keretrendszer modernizációját is.²⁷

II.4. *A természeti erőforrások a környezet részei.*

Tekintettel arra, hogy a természeti erőforrások egyúttal környezeti elemeknek is minősülnek, ezért kölcsönösen függenek egymástól. Ebből következően a *természeti erőforrások jogát is a környezeti jogba kell integrálni*. Ebből következően a *környezetre alkalmazandó általános jogi elvek* a természeti erőforrásokra is kiterjednek. Cano minderre tekintettel tartja jónak azt, hogy a környezetet és a természeti erőforrásokat egy jogszabályba foglalják; példaként a korábban már említett 1974-es kolumbiai nemzeti kódexet hivatkozza.²⁸

II.5. *Tartós szuverenitás a természeti erőforrások felett.*

²⁴ Cano 1975, 6. V.ö. Caponera 1972, 133-152.

²⁵ Cano 1975, 6.

²⁶ Cano 1975, 6.

²⁷ Cano 1975, 6.

²⁸ Cano 1975, 7.

E vonatkozásban Cano több ENSZ közgyűlési határozatot illetve az azokhoz kapcsolódó jelentésre utal.²⁹ A 2386 (XXIII) sz. ENSZ közgyűlési határozattal összhangban a főtitkár 1970. szeptember 14. napján kiadott egy (megismételt³⁰) jelentést,³¹ amelyben megfogalmazásra került, hogy „a természeti erőforrások feletti szuverenitás az állami minőség velejárója, és ez része a területi szuverenitásnak – amely az állam azon képessége, amely lehetővé teszi a felsőbb hatalom gyakorlását a területén lévő összes személy és dolog felett.”³² A természeti erőforrások feletti szuverenitás, amely nélkülözhetetlen a gazdasági függetlenséghez, egyúttal *funkcionálisan kapcsolódik a politikai függetlenséghez* is, s ekképpen az előző megszilárdítása erősíti az utóbbit. A természeti erőforrások feletti szuverenitás egy teljes szabadságot tesz lehetővé az állam számára, hogy meghatározza a természeti erőforrások használatát. E szabadság *határozottan kifejezésre és megerősítésre került* – az ENSZ Alapokmány szellemével és alapelveivel összhangban – számos ENSZ közgyűlési határozatban is.³³

Cano fontosnak tartja hangsúlyozni,³⁴ hogy az ENSZ Közgyűlés nem elégedett meg azzal, hogy a természeti erőforrások feletti szuverenitást egy elvont jogi koncepcióként ismerjék el. Az elvet következetesen *egy gazdasági és szociális összefüggésbe helyezi*; így az ENSZ 1803. (XVII) sz. közgyűlési határozat 1. szakaszában a Közgyűlés kinyilvánította, hogy „a népek és nemzetek jogát a természeti vagyonuk és erőforrásaik feletti tartós szuverenitáshoz az érintett állam népének jólétére és a nemzeti fejlődésük érdekében kell gyakorolni.”³⁵ Ezen összefüggésben a természeti erőforrások feletti szuverenitás koncepciója nem pusztán olyan formális jogokat foglal magában, mint a természeti erőforrások birtoklását, és az a feletti döntés szabadságát, hogy ezen erőforrásokat miként hasznosítsák és vigyék a piacra, de a koncepció arra is kiterjed, hogy a természeti erőforrások hasznosítása és áruba bocsátása akként történjen, hogy az érintett állam népének valójában is a javát szolgálhassák. Mindezen megállapítás különösen a *külföldi befektetések* kapcsán szorulhat további részletezésre.³⁶

III. Cano munkájában meghatározó részt szentelt a *természeti erőforrások jogának nemzetközi dimenzióira*,³⁷ amelyet magunk szintén nagyon fontosnak ítélünk. Terjedelmi okokból azonban jelen munkánkban erre nem térünk ki.

²⁹ Cano 1975, 7-8.

³⁰ Az eredeti jelentés egy, az 1729. (XVI) sz. ENSZ közgyűlési határozat alapján kiadott jelentés volt: United Nations: I. *The status of permanent sovereignty over natural wealth and resources*; study by the Secretariat. II. *Report of the Commission on permanent sovereignty over natural resources*, New York, 1962.

³¹ United Nations: *Permanent sovereignty over natural resources – The exercise of permanent sovereignty over natural resources and the use of foreign capital and technology for their exploitation*, Report of the Secretary General, doc. A/8058 (14 September 1970).

³² Hivatkozva: Cano 1975, 7.

³³ Lásd a következő számú ENSZ közgyűlési határozatokat: 523. (VI) sz. 1952. január 12., 626. (VII) sz. 1952. december 21., 1314. (XIII) sz. 1958. december 12., 1515. (XV) sz. 1960. december 15., 1803. (XVII) sz. 1962. december 14. és 2158. (XXI) sz. 1966. november 25.

³⁴ Cano 1975, 8.

³⁵ Hivatkozva: Cano 1975, 8.

³⁶ Hivatkozva: Cano 1975, 8. V.ö.: Szilágyi János Ede: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law, *JAEL*, 2018/24, 194-222., doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

³⁷ Cano 1975, 23-29.

2. A természeti erőforrások jogának egy magyar jogtudományi megközelítése

A magyar jogtudományban a természeti erőforrások jogával elsők között³⁸ Prugberger Tamás professzor foglalkozott.³⁹ Prugberger a területet a *'természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogaként'* nevesíti, és alapvetően egy *'keresztben fekvő, vegyes szakjogágként'* képzei azt el. Prugberger a *'keresztben fekvő'* jellegen egy olyan diszciplínát és jogterületet ért, amely „több alapjogi ágon átívelő és több alapjogi dogmatikai intézményt speciálisan alkalmaz”.⁴⁰

Cano munkásságát fel nem használva, Prugberger a természeti erőforrások jogát mégis nagyon hasonló alapon képzei el, mint azt Cano tette. Így, a magyar joggal összefüggésben Prugberger is: (a) az új jogterület kialakításának kezdeteit az 1960-as évekre teszi;⁴¹ (b) a természeti erőforrások jogának alapját képező természeti erőforrás kategóriát a zimmermanni szűkítő, vagyis társadalomtudományi megközelítésben értelmezte;⁴² (c) a természeti erőforrások jogával olyan területeket hoz kapcsolatba, mint az agrárjog – beleértve az erdő- és vadgazdálkodási jogot, valamint a halgazdálkodási jogot – és a vidékfejlesztési jog, energiajog, bányajog, vízjog, környezetjog (!), természetvédelmi jog (!);⁴³ (d) a környezetjog és a természeti erőforrások jogát lényegében a következő kontextusban képzei el: „[v]alamennyi itt megemlített speciális természeti jogtárgyat az itt felsorolt szakjogterületeken kívül a környezetvédelmi-, másképpen a környezeti jog fogja át”⁴⁴; illetve máshol is megfogalmazza, hogy a természeti erőforrások jogára vonatkozó „rendszer indokolt a környezetvédelmi jogi általános [részrel] kezdeni, annak normáihoz viszonyítva és elméletileg hozzáigazítani az egyes természeti erőforrásokat rendező joganyagok környezeti jogi vonatkozásait. Éppen ezért e jogterület bemutatását és ismérveinek a tárgyalását indokolt a környezeti joggal kezdeni. A környezeti jog ílymódon bizonyos fokig e jogterület általános részeként kezelhető, ahol a [természeti erőforrások jogának] különös rész[ét] az egyes itt tárgyalt jogterületek speciális rendelkezései adják.”⁴⁵ (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy Prugberger Tamás a tanulmányában nem mindig következetes; vagyis van, amikor a környezetjogot a természeti erőforrások jogának részeként említi).⁴⁶

Prugberger Tamás egyébiránt a területnek egy definícióját is megadta: a *'természeti erőforrásvédelmi és felhasználási jog a glóbusz, azaz a Föld, elsősorban az ország területén lévő ásványi kincseknek a kitermelésével és felhasználási, hasznosítási módjaival, a föld felszínének építészeti, ipartelepítési és mező-, erdő-, valamint vadgazdálkodási hasznosításával, továbbá a vizek és*

³⁸ V.ö. Fodor László: A környezetvédelem szempontjainak érvényesülése az energiajogban, *Magyar Közigazgatás*, 2002/5, 257-270.; Szilágyi János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai – útban a természeti erőforrások joga felé?, *Jogtudományi Közlemény*, 2007/3, 112-121.

³⁹ Prugberger Tamás: A természeti erőforrások védelmi és felhasználási jogának szakjogi megjelenése, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis*, 2004/4, 201-221.

⁴⁰ Prugberger 2004, 203.

⁴¹ Prugberger 2004, 202.

⁴² Prugberger 2004, 203.

⁴³ Prugberger 2004, 201-202., 204., 206.

⁴⁴ Prugberger 2004, 204.

⁴⁵ Prugberger 2004, 209.

⁴⁶ Lásd például: Prugberger 2004, 202.

a légkör állapotának védelmével, valamint hasznosítási módjával, a természet rejtett és nyílt energiáinak a felhasználásával, a természet és az emberi környezet átfogó védelmével összefüggő polgárjogi, gazdasági jogi, közigazgatási- és alkotmányjogi, nem utolsósorban büntetőjogi szabályait fogja át, anyagi és alakai jogi értelemben egyaránt.”⁴⁷ Ennek kapcsán magunk a fogalomban megnevezett természet erőforrások körét – még a Zimmermanni megközelítést figyelembe véve – sem tartjuk teljeskörűnek, sokkal inkább esetlegesnek. E vonatkozásban szerencsésebbnek gondolnák egy olyan megoldást, amit Cano is alapul vett, nevezetesen, hogy Cano egy kimerítő természettudományi rendszerezésből indult ki, és azon alapra hivatkozással szűkítette le a természeti erőforrások körét Zimmermann elméletének megfelelően. Prugberger Tamás fenti fogalmában említett alapjogágak közül az alkotmányjogi illetve büntetőjogi rendelkezéseket (illetve azok egy részét) magunk nem tekintenénk a természeti erőforrások jog részének. Mindez nem jelenti azt, hogy az alkotmányjog (pontosabban az alkotmány, esetünkben az Alaptörvény), illetve a büntetőjog nem védené a természeti erőforrások megfelelő hasznosítását. De azért mert vitathatatlanul van természeti erőforrás jogi relevanciájú rendelkezésük, attól még nem szükséges e jogágakat a természeti erőforrások joga részeként kezelni. Nem mellesleg ilyen megközelítésben egyéb – Prugberger által nem említett – jogágak (például pénzügyi jog) is szóba jöhetnek.

Prugberger Tamás szerint tehát a természeti erőforrások jogának mintegy általános részét a környezetjog, illetve – annak részeként említve – a természetvédelmi jog adja. Ezen túl Prugberger a következő intézmények esetében lát hasonlóságot az egyes természeti erőforrásokra vonatkozó jogi előírások kapcsán, vagyis ezek mentén lehetne elindítani a természeti erőforrások jogának egyfajta egységes kiépítését:⁴⁸ (a) az engedélyezés, (b) az állagfenntartó intézményrendszer, (c) a rekultiváció, (d) a vidékfejlesztés, (e) a pályázat, versenytárgyalás és érdekegyeztetés, (f) a szakciórendszer, amelynek több fajtája is fontos e vonatkozásban, így: a közigazgatási jog, a civiljogi, a büntetőjogi, a nemzetközi jogi.

3. A természeti erőforrások jelenlegi helyzetének egy lehetséges értelmezése a hatályos magyar jogban

A hatályos magyar jogi szabályozás legfontosabb sarokkövét jelentő alkotmányban, az ún. Alaptörvényben, *expressis verbis* is feltűnnek a természeti erőforrások.⁴⁹ Így feltűnik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 7. bekezdésében,⁵⁰ a

⁴⁷ Prugberger 2004, 202.

⁴⁸ Prugberger 2004, 212-221.

⁴⁹ Megjegyzés: sokáig (1989-ig) a korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) szövegében is megjelentek a természeti erőforrások, „egész nép vagyónaként az állam és a közületek tulajdona” (6. §; később 8. § (2) bek.).

⁵⁰ „... Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás.

P) cikkben⁵¹ illetve a 38. cikkben⁵² is. Az Alaptörvény e rendelkezései kétség kívül kiemelt figyelmet tulajdonítanak a természeti erőforrásoknak, és számos vonatkozásban nagy jelentőségük van, azonban a természeti erőforrások jogának magyar jogi megközelítésének részletei szempontjából relatíve kevés fogódzót adnak. Amit ugyanakkor érdemes kiemelni az az, hogy a természeti erőforrások kategóriájának meghatározása vonatkozásában az Alaptörvény P) cikke csak példákat említ (termőföld, erdők, vízkészlet), vagyis a természeti erőforrások kategóriája kapcsán az Alaptörvény nem ad egy teljes körű lehatárolást. Nem egyértelmű továbbá, hogy az Alaptörvény P) cikkében szereplő „biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok” kategória szintén a természeti erőforrások körébe tartozik-e vagy attól elkülönülő, önálló kategória. Jómagunk, éppen a Cano által is alapul vett – a természeti erőforrás koncepcióban említett – *‘biológiai erőforrás’* alkategóriából kiindulva az Alaptörvény „biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok” kategóriáját inkább a természeti erőforrás kategória részének tekintjük.

A természeti erőforrásokra vonatkozó magyar jogi megközelítés értelmezése szempontjából alapvető jelentősége van az 1995. évi LIII. törvénynek, vagyis a magyar környezetvédelmi törvénynek (továbbiakban: Kvt.), és az 1996. évi LIII. törvénynek, vagyis a természetvédelmi törvényünknek (továbbiakban: Tvt.). A két terület – vagyis a környezetjog és a természetvédelmi jog – viszonyát napjainkban leginkább a rész-egész viszonyaként szokták tárgyalni a magyar jogtudományban.⁵³ A kettő közül a természetvédelmi jog képezi a környezetjog részét. Ennek megfelelően jelen munkában részleteiben a Kvt.-re térünk ki. A Tvt. kapcsán is megjegyezzük ugyanakkor azt, hogy az *expressis verbis* is foglalkozik a természeti erőforrásokkal, és hogy a természeti erőforrás kategória különösen fontos építő eleme a Tvt. egyik védendő alapkategóriájának, nevezetesen a természeti értéknek.

A Kvt. – lényegében összhangban azzal, amit Cano vagy éppen Prugberger is megfogalmazott a környezetjog és a természeti erőforrások jogának viszonya kapcsán – egyértelműen kiterjed a természeti erőforrásokra. Így, a törvény – több más mellett – elősegíti a „természeti erőforrások megőrzését, fenntartását, az azokkal való ésszerű takarékos és az erőforrások megújulását biztosító gazdálkodást”.⁵⁴

⁵¹ „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Alaptörvény, P) cikk (1) bek.

⁵² „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Alaptörvény, 38. cikk (1) bek.

⁵³ Ezen értelmezést lásd például: Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 438-449.; Csák Csilla: *Környezetjog*, I. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 156-171.; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 37., 279.; etc.

⁵⁴ Kvt. 1. § (2) bek. c) pontja.

A Kvt. az Alaptörvényhez képest átfogó és részletesebb kategóriát tartalmaz, amely (4. § 3. pont) természeti erőforrásként definiálja *a – mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemeket – így: a földet, levegőt, vizet, élővilágot – vagy azok egyes összetevőit*. A Kvt. tehát egy, az Alaptörvényhez képest, teljesebb felsorolást ad a természeti erőforrások körét illetően. A Kvt. egyúttal meghatározza a környezeti elem és a természeti erőforrás közötti *differentia specifica-t* is, nevezetesen az ún. *„társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználhatóságot”*. Utóbbi sajátosság – a zimmermanni felfogásnak megfelelően – az érintett környezeti elemek csoportját leszűkíti azon körre, amely esetén a társadalmi felhasználhatóság lehetősége egyáltalán megjelenhet.

A Kvt. fontos szabályokat⁵⁵ állapít meg a természeti erőforrások hasznosításának összhangja érdekében; így például – a környezeti elem kategória részeként – a Kvt. meghatározza, hogy *„minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni. Igénybevételüket és terhelésüket ennek megfelelően kell szabályozni. A környezeti elemek védelme egyaránt jelenti azok minőségének, mennyiségének és készleteinek, valamint az elemeken belüli arányok és folyamatok védelmét. Valamely környezeti elem igénybevételének, illetve terhelésének megelőzése, csökkentése vagy megszüntetése céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése.”*⁵⁶ A Kvt. ilyen és ehhez hasonló szabályai alkalmassá teszik arra, hogy a Kvt. – és ezáltal a környezetjog – a természeti erőforrások jogának fontos keretet, lényegében általános szabályokat biztosítson. E vonatkozásban teljes egészében egyet értünk Prugberger Tamás azon fentebb már hivatkozott megállapításával, amely szerint a *„környezeti jog íhymódon bizonyos fokig [a természeti erőforrások jogának] általános részeként kezelhető, ahol a különös részt az egyes itt tárgyalt jogterületek speciális rendelkezései adják.”*⁵⁷

A fentiekén túl a Kvt. további fontos szerepet tölt be a természeti erőforrások jogának rendszerezése szempontjából. A Kvt. 3. §-a ugyanis – meglátásunk szerint – meglehetősen részletes felsorolást ad a természeti erőforrások jogának részterületeiről.⁵⁸

⁵⁵ Lásd például Kvt. 13-23. §.

⁵⁶ Kvt. 13. §.

⁵⁷ Prugberger 2004, 209.

⁵⁸ „Kt.3. § (1) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen:

- a) a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról,
- b) a bányászatról,
- c) az energiáról,
- d) az erdőkről,
- e) az épített környezet alakításáról és védelméről,
- f) a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földről,
- g) a halászátról,
- h) a közlekedésről, közlekedési alágazatonként,
- i) a katasztrófák megelőzéséről és következményeik elhárításáról,
- j) a területfejlesztésről,
- k) a vadgazdálkodásról
- l) a vízgazdálkodásról,
- m) a hulladékokról,

E megállapításunk kapcsán két fontos észrevételt kell ugyanakkor tennünk. Az egyik az, hogy a felsorolás részletes ugyan, azonban nem teljes; példaként említenénk a Kvt. 3. §-ában nem említett, de természeti erőforrások joga szerint mégis releváns géntechnológiai tevékenység⁵⁹ területét. A másik pedig, hogy a Kvt. e felsorolás kapcsán nem nevesíti e területeket a 'természeti erőforrások jogának részterületei' névvel. Ez már csak azért is helytálló, mivel a felsorolásban vannak olyan területek (például a műemlékek védelme), amely csak közvetetten, távolabbról kapcsolódik a természeti erőforrások jogához.

Következtetések

Meglátásunk szerint a természeti erőforrások jogának Guillermo J. Cano 1975-ös tanulmányában található megközelítése napjainkban is jó kiindulási alpnak tekinthető, és az jó hatékonysággal alkalmazható a magyar jogtudományban a magyar jogrendszer vonatkozásában. Hasonlóképpen – a korábban részletezett kritikai észrevételeink ellenére – elfogadható koncepcionális megközelítést alkotott Prugberger Tamás is. A jelenleg hatályos magyar joganyagról pedig – a természeti erőforrások jogának tükrében – a következőket állapíthatjuk meg. (a) A magyar nemzeti joganyag visszatükrözi a természeti erőforrások időről-időre változó társadalomtudományi (zimmermanni), vagyis szűkített megközelítését. (b) Napjaink környezetjoga immáron létező jogi keretet biztosít a természeti erőforrások egyes részterületeinek egységes alkalmazásához. (c) A természeti erőforrások jogának részterületei egzakt módon, kimerítő jelleggel nem meghatározhatók; ráadásul amúgy is csak időről-időre felülvizsgálatot igénylő körből lehetne értekezni (habár kétségtelenül léteznek főbb, hosszabb ideje létező részterületek). (d) Az egyes részterületek egymástól jelentősen eltérő sajátosságokat mutatnak, amelyek kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy e tekintetben mennyiben lehet illetve kell egységesebb szabályozásra törekedni.

n) a veszélyes anyagokról.

(2) Az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében — e törvénnyel összhangban — külön törvények rendelkeznek:

a) a természet és a táj védelméről,

b) az állatvédelemről, továbbá az állategészségügyről,

c) a növényvédelemről, továbbá a növényegészségügyről,

d) a műemlékek védelméről.” Kvt. 3. §.

⁵⁹ Ennek kapcsán lásd például a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvényt.