

Szegedi László¹

Felesleges füstölgés? A dízelbotrányra adott uniós és tagállami válaszok



Absztrakt

A 2010-es évek közepén a dízelbotrány megrengette az európai autóipart. A VW autóipari konszernhez kapcsolódó botrányban a gyártók modelljei csak laboratóriumi körülmények közt teljesítették az elvárt kibocsátási határértékeket egy csaló szoftvert alkalmazva, de valós körülmények között számtalan határérték túllépésére derült fény. Egyértelművé vált, hogy a globális piaci szereplők tevékenységét szabályozni pusztán tagállami vagy uniós szinten igen nehéz az eltérő szabályozás és technikai követelményrendszer, valamint a kikényszerítési lehetőségek fellazulása miatt. Ennek ellenére a botrányra adott uniós válaszlépések kevésbé lettek ambiciózusak.

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság dízelbotrány kapcsán hozott tiltó ítéletei jó példái annak, hogy az uniós (regionális) válaszlépések elmaradása mellett a bírói jogérvényesítés erősebb válaszlépéseket helyezett kilátásba. Történt ez annak ellenére, hogy a kérdéskör összetett szabályozási és jogalkalmazási környezete miatt a bírói válaszlépések sem feltétlenül ellentmondásoktól mentesek. Ennek keretében a német önkormányzatok kitilthatnak adott városi belterületekről meghatározott kibocsátási normáknak nem megfelelő gépjárműveket. A többi tagállam jogalkotója és jogalkalmazója is hasonló lépésekre szánta vagy szánja el magát az utóbbi években, ahol a kellően gyors időzítésnek kiemelkedő szerepe lehet. Az uniós polgároknak biztosítandó azonos szintű védelemhez szükséges, hogy az egyik államból korlátozások miatt kitiltott gépkocsik ne a még enyhébb korlátozásokat alkalmazó másik tagállamokba kerüljenek. Így az egységes rendszer szerinti korlátozások bevezetése, az ebbéli koordinálás megerősítése, a jó gyakorlatok átvétele mindenképpen hasznos lehet a jövőben. Ráadásul az EU zöld megállapodása (Green Deal) keretében a „zöld” politikák egyre inkább ágazati kötődésüket veszítik el, mivel a klímasemlegességi célkitűzések eléréséhez valamennyi szakpolitikának hozzá kell járulnia. A közlekedésnek ebben kiemelkedő szerep fog jutni, benne minden szektornak, de főképpen a közúti közlekedésnek.

Kulcsszavak: dízelbotrány, csaló szoftver, kibocsátási határértékek, EU ügynökségei, tagállami kikényszerítés, bírói aktivizmus, zöld megállapodás (Green Deal)

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: szegedi.laszlo@uni-nke.hu).

Bevezetés

Jelen elemzés tárgyát a dízelbotrány képezi, amely a 2010-es évek közepén megrengette az autóipart. Kiderült, hogy Volkswagen-konzern több dízelüzemű autója éveken keresztül nem teljesítette a kapcsolódó károsanyag-kibocsátási követelményeket. Ennek elfedésére pedig az érintett vállalatok visszaélészerű gyakorlatot honosítottak meg. A dízelbotrány számos szakpolitikai és piacsabályozási kihívásra hívta fel mind az uniós, mind a tagállami jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét. Egyúttal jelzi annak a tendenciának a kiélezett jellegét is, hogy mennyiben lehetséges a globális piaci szereplők (jelen esetben autógyártók) tevékenységét továbbra is pusztán csak tagállami vagy pusztán csak uniós szinten szabályozni. Akár régióként és államokként is eltérhetnek a kapcsolódó környezetvédelmi követelmények, ugyanakkor az utóbb bizonyítottan tudatos, a motorkibocsátási értékek elfedésére tett kísérlet rendszerszintű problémát és visszaélést jelent, amellyel szemben a világ bármely részén fel kell lépni. Ennek ellenére az uniós válaszlépések kevésbé lettek ambiciózusak. Mindeközben pedig érzékelhető a tagállami bíróságok által egyre inkább követett aktivizmus, amely a légszennyezettségi határértékek betartását a korábbiaknál jóval nagyobb mértékű, a közlekedési tilalmak körét is érintő megközelítést vállal fel. Ennek egyik egyértelmű példája Németország, de a magyar fővárosban is 2021 júliusában kezdték el felvázolni a kitiltás menetrendjét.²

Vizsgálatunk szűkebb értelemben vett tárgya a német Szövetségi Közigazgatási Bíróság dízelbotrány kapcsán hozott számos tiltó ítélete, összekapcsolva a felemás uniós válaszlépések vizsgálatával. A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság (BVerwG) a 2018. februári döntéseivel (BVerwG 7 C 26.16 és BVerwG 7 C 30.17) a német önkormányzatoknak lehetővé tette adott városi belterületekről meghatározott kibocsátási normáknak nem megfelelő gépjárművek kitiltását. A környezetvédelem esetében a kikényszeríthetőség területén új fejezetet nyithat a dízelbotrányra való reagálás eszközrendszerének ilyen megújítása. Kérdéses, hogy milyen hatással lehet a többi tagállam jogalkotójára/jogalkalmazójára ez a fajta bírói aktivizmus. Szembesülni kell a közigazgatási jogvédelem azon kérdésével is, hogy egy ilyen tilalom szükségszerű reakció-e a „gyengébb” uniós válaszlépésekre.

² Javaslat érkezett a környezetvédőktől: már jövőre elkezdné a régi dízelautók kitiltása Budapestről. *Portfolio.hu*, 2021. július 22.

A dízelbotrány és az arra adott uniós válaszok

A dízelbotrány rövid története

A dízelbotrány kiindulópontja az Amerikai Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének 2015. szeptemberi jelzése volt a Volkswagen-konzern számára. Ennek alapja, hogy a konszern akkori piaci stratégiája szerint több Volkswagen (és Audi) különösen tiszta (*clean diesel*) dízelmotorral szerelt modellje elméletileg AdBlue adalék és egyéb nitrogén-oxid/-dioxid-csapda nélkül képesek voltak az USA kapcsolódó környezetvédelmi követelményeit teljesíteni. Az ügynökség feltárta, hogy a kocsik belső szoftvere érzékelte, hogy mikor futottak teszüzemi (laboratóriumi) állapotban, és így át tudták állítani az előírásoknak megfelelően az aktuális kibocsátási értékeket, ám a valós közúti forgalomban a kibocsátási értékeket többszörösen túllépték.³ A botrány következtében a Volkswagen-konzern több vezető tisztségviselőjének le kellett mondania. Számos kollektív keresetet és egyéb kártérítési pert indítottak a Volkswagen-konzern ellen.⁴

A botrány uniós és tagállami kezelése azért is lényeges, mert a dízelmotorok elterjedtsége Európában a kontinensek közötti összehasonlításban különösen magas.⁵ Az EU tagállamai kezdetben külön-külön intézkedéseket hoztak, miközben uniós szinten sokáig elmaradt bármilyen koordinált válasz adása a dízelbotrányra. Ezt követően jött létre az Európai Parlament Vizsgálóbizottsága (a továbbiakban: EP Vizsgálóbizottsága), amelyet a botrány kivizsgálására, okainak feltárására, szakpolitikai javaslatok megtételére hoztak létre. Az EP Vizsgálóbizottsága a megállapításait 2017 márciusában hozta nyilvánosságra. Emellett ki kell emelni a Közös Kutatóközpont (Joint Research Centre – JRC) 2013-as jelentését is, amely már korábban is több kapcsolódó visszasságra világított rá.⁶

Az uniós vizsgálat által feltárt szabályozási és tesztelési hiányosságok

Az EP Vizsgálóbizottsága által készített jelentés a botrány kapcsán több okot is feltárt: így a tesztelési eljárások hibáit, a csalószoftverek létét, az európai

³ Luc Bovens: The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40. (2016), 1. 262.

⁴ Timothy Gardner – Paul Lienert – David Morgan: After Year of Stonewalling, VW Stunned US Regulators with Confession. *Reuters*, 2015. szeptember 24.

⁵ Az Egyesült Államokban a dízelmotorok aránya mindig is marginális volt, míg Japánban arányuk idővel csökkent is, Európában a részesedésük 2012–2015 között is igen magas volt, 50–53% környékén. Lásd: Michel Cames – Eckhard Helmers: Critical Evaluation of the European Diesel Car Boom. Global Comparison, Environmental Effects and Various National Strategies. *Environmental Sciences Europe*, 25. (2013), 15. 1–22.

⁶ Joint Research Centre (JRC): *A Complementary Emissions Test for Light-Duty Vehicles: Assessing the Technical Feasibility of Candidate Procedures* (2013). (A JRC jelentése.)

típusengedélyeztetés hiányos rendszerét és a kibocsátási követelmények kikényszerítésének hiányosságait.

Régebb óta ismert volt, hogy a laboratóriumi és a valós körülmények közötti tesztelések eredményei között jelentős különbségek lehetnek az úgynevezett New European Driving Cycle (NEDC) fogyasztási ciklus alkalmazása során. Ez a dízelüzemű személygépkocsik nagy többségénél, nem csak a VW modelljeinél merült fel.⁷ 2015-öt megelőzően a pontatlanságokat a NEDC ciklusnak tudták be, amely *nem képezte le a valós használati körülményeket*, így a valós fogyasztási adatokat sem tárta fel. Bár ezt akkor még nem a csalószoftverek alkalmazásának tulajdonították.⁸ Emellett bizonyos *tagállamok* folyamatos jelleggel *blokkolták a minősített többségi döntéshozatalt* a kapcsolódó Real Drive Emission Light Duty Vehicle (RDE-LDV) munkacsoporti üléseken.⁹ Ez akadályozta a Bizottságot is, hogy ambiciózusabb határértékekkel álljon elő az autógyártókkal szemben.¹⁰ Ugyanakkor az új típusengedélyeztetési előírások bevezetésével a Bizottság is adós maradt, így egyértelmű volt a Bizottság egyes belső szervezeti egységei közötti koordináció hiánya.¹¹ Végül összeférhetetlenségi aggályok is felmerültek, hiszen a munkacsoportban meghatározó jelleggel az egyes gyártók szakértői képviseltették magukat, ami eleve kizárta az ágazat reprezentatív, egyúttal nem elfogult képviseletét.¹²

2015 szeptemberét megelőzően sem az EU, sem az egyes tagállamok nem vizsgálták a *csalószoftverek* esetleges használatát, bár a Közös Kutatóközpont korábbi jelentése már utalt azok léteire.¹³ A tagállamok nem következetesen alkalmazták az EU-jogot az ilyen készülékek tekintetében, így azok használata rejtve maradhatott. Bár a Bizottság elméletileg felelős volt a *tagállami szintű végrehajtás felügyeletéért* (és az ilyen eszközök betiltásáért), de nem végzett semmilyen további feltáró vizsgálatot saját vagy a Közös Kutatóközpont kezdeményezésére, a tagállamoktól sem kért további fellépéseket vagy információt.¹⁴

A *típusengedélyeztetést* illetően az EP jelentése rendszerszintű problémákat tárt fel. A tagállami szervek teljesen *eltérő technikai felszereltséggel, szakértelemmel és forrásokkal* rendelkeznek. Általános jelleggel hiányzik az EU-szintű felügyelet a tagállami

⁷ Európai Parlament: *Jelentés a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról*. 2016/2215(INI) (2017. március 2.). 4. A Közös Kutatóközpont évekkel ezelőtt, már 2013-ban azonosította a problémát, ami a RDE-LDV munkacsoport létrehozásához vezetett. Lásd: JRC (2013): i. m. 1.

⁸ Európai Parlament (2017): i. m. 5.

⁹ Az RDE-LDV (*Real Drive Emission Light Duty Vehicle*) első munkacsoporti ülését még a Közös Kutatóközpont hívta össze kiegészítő jellegű tesztciklusok meghatározása érdekében.

¹⁰ Európai Parlament (2017): i. m. 6–7. A Közös Kutatóközpont az új tesztelési ciklus bevezetését 2013 végére irányozta elő: JRC (2013): i. m. 2.

¹¹ JRC (2013): i. m. 7.

¹² JRC (2013): i. m. 8.

¹³ JRC (2013): i. m. 31.

¹⁴ Európai Parlament (2017): i. m. 10.

sztint felett, akárcsak az egységes értelmezés. Ennek következtében a legalacsonyabb követelményeket támaztó tagállami szerveket, valamint a legalacsonyabb díjakat megszabó tagállamokat részesítették a gyártók előnyben.¹⁵ Az engedély iránti kérelem *elutasítására vonatkozó rendszer* nem volt világos.¹⁶ A tagállamok túlzottan a *gyártói laborokban végzett tesztek eredményeire* hagyatkoztak, a tagállami hatóságok egyedül a kapott eredmények tanúsításáért voltak felelősek.¹⁷ A Bizottságnak erősebb koordinációs szerepet kellett volna felvállalnia a típusengedélyeztetés során az *egységes joggyakorlat biztosítása* érdekében, emellett pedig több információt kellett volna bekérnie a tagállamoktól a nem teljesítő típusokkal szembeni fellépést illetően.¹⁸

Végül a *végrehajtás és szankcionálás* tekintetében az EP Vizsgálóbizottság jelentése kifogásolta, hogy az EU hatáskörei alapvetően csak a *szabályozásra* terjedtek ki, míg a végrehajtás alapvetően mindvégig megmaradt tagállami szinten, így a Bizottság kikényszerítési lehetőségei maximum a kötelezettségszegési eljárás megindítására korlátozódtak. Nincsen egységes gyakorlat az EU-ban a fogyasztók számára, hogy a visszahívásokról tájékozódjanak, sem a kompenzációs lehetőségeket illetően, míg az eredeti engedélyt a kibocsátó hatóság tudja csak érdemben visszavonni.¹⁹ A *tagállamok* csak a botrány kirobbanását követően, 2015 végén kezdték meg a vonatkozó uniós jogi követelményeket szigorúbban végrehajtani, különösen a nem laboratóriumi körülmények szerinti megfelelési követelmények vizsgálatát illetően.²⁰ A legtöbb tagállam nem alkalmazott egységes, hatékony és arányos szankciórendszert, nevezetesen a csalószoftverekkel szemben, valamint erről időben nem értesítette a Bizottságot.²¹ Ahogyan azt korábban is írtuk, a Bizottság a 2013-as Közös Kutatóközpont jelentésében foglaltak ellenére (csalószoftverek lehetséges használata) nem végzett további műszaki vizsgálatokat, nem kért a tagállamoktól kiegészítő információkat, vagy kérte fel a tagállamokat vizsgálati vagy egyéb korrekciós lépések megtételére. *Nem volt koordinált egységes fellépés*, kötelezettségszegési eljárások sem indultak.²²

Felemás uniós válaszok és egy létre nem jött ügynökség esete

Jelzésértékű, hogy az EU ügynökségeinek utóbbi évtizedekben tapasztalt „elszaporodása” ellenére az uniós jogalkotó végül *nem döntött ilyen szerv felállítására* mellett a botrányra adott válaszként. Holott számos esetben született ilyen döntés, vagy

¹⁵ Európai Parlament (2017): i. m. 11.

¹⁶ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁷ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁸ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁹ Európai Parlament (2017): i. m. 13.

²⁰ Európai Parlament (2017): i. m. 13.

²¹ Európai Parlament (2017): i. m. 14.

²² Európai Parlament (2017): i. m. 14.

meglévő ügynökségek kaptak újabb hatásköröket az uniós jog végrehajtásának megerősítése érdekében. Ugyanakkor az EU ügynökségei máig „szerződésidegen” szervek – ennek megfelelően alapításuk és működésük alapvető viszonyait (általános jelleggel) nem a szerződések,²³ hanem *soft law* jellegű dokumentumok²⁴ rögzítik. „Szerződésidegen” jellemzőjük okán a kapcsolódó bírósági esetjog²⁵ a hatáskörök ügynökségekre való átruházását máig korlátozottan teszi lehetővé. Ugyanakkor az „ügynökségek elszaporodása”, kiváltképp ezek válságkezelési szerepének felértékelődése gyors és hatékony fellépést tenne szükségessé, amely éppen a korlátozottság meghaladását követeli meg.²⁶

Erdemes megvizsgálni a dízelbotrány szempontjából releváns két ágazat példáját. Ezeknél az ügynökségek alapítása válságreakció volt.

Környezetvédelmi területen az Európai Környezetvédelmi Ügynökség megalapítása még nem egy konkrét válsághelyzethez kapcsolódott, de létrehozásakor tetten érhető volt annak szándéka, hogy a környezet állapotán érdemben is változtasson az uniós szintű szervezeti reform. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség éppen arra szolgál példaként, hogy a formális jogi keretek gyakorlati átlépése is elképzelhető egy ilyen szervnél, így a hatáskörök átruházásának jogi korlátai is inkább elméleti, bár máig fennálló problémát képeznek. Ez az ügynökség elsősorban a környezeti adatok gyűjtéséért, azok jelentések formájában való közzétételéért felel.²⁷ Az adatgyűjtés gyakorlati megvalósítása összetűzésekhez vezetett az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságával az 1990-es évek közepén. Az 1994-ben működését megkezdő ügynökség első vezetője, Jiménez-Beltrán úr az adatgyűjtést tágan értelmezve arra törekedett, hogy az ügynökség szakpolitikai elemzésekkel is szolgáljon a tagállami hatóságok és a főigazgatóság tevékenységét és teljesítményét illetően.²⁸ A 2000-es évek közepére átalakult az ügynökség profilja és szerepfelfogása, amely elsődlegesen a tényszerű adatok gyűjtésére korlátozódott, sokkal kisebb hangsúlyt fektetve a szakpolitikai értékelések megfogalmazására.²⁹

²³ Egyes ügynökségek rendelkeznek szektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 192. cikke (EKSZ 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ 91. és 100. cikkei (EKSZ 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 77. és 79. cikkei szolgáltak jogalapként.

²⁴ Az elsődleges alapok elfogadása helyett az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozatot, valamint annak mellékleteként egy közös koncepciót bocsátott ki a decentralizált ügynökségek jövőbeni működéséről.

²⁵ A C-270/12. sz. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet.

²⁶ Szegedi László: Jogharmonizáció a pénzpiaci területen. Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam-és Jogtudomány*, 61. (2020), 2. 115–116.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 401/2009/EK rendelete (2009. április 23.) az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatról 2. cikk.

²⁸ Maria Martens: Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 888–889.

²⁹ Martens (2010): i. m. 890–892.

A dízelbotrány tekintetében is úgy tűnik, hogy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség konfliktuskerülőbb hozzáállása maradt meg, hiszen a 2016-os jelentésben utaltak a csalószoftverek létre, ugyanakkor a szoftvereket pusztán egyfajta „optimalizálási módszerként” mutatták be.³⁰

További ágazati példát biztosít a *közlekedési terület*. Így közös hatásköre az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségnek, az Európai Unió Vasúti Ügynökségének, az Európai Tengerbiztonsági Ügynökségnek (utóbbit egyértelműen az Erika tanker 1999-es katasztrófája³¹ miatt hozták létre), hogy a tagállami hatóságok gyakorlatát felülvizsgálják az EU követelményeinek végrehajtását illetően.³² Ennek hiányára a közúti közlekedési szektorban egyértelműen utalt az EP jelentése. Az említett közlekedési ügynökségek a Bizottság és az érintett tagállam részére is jelentést küldhetnek, amely utóbb kötelezettségszegési eljárás alapja is lehet. Így a Bizottság „meghosszabbított kezeként” működő ügynökséggel, illetve általában az ilyen jellegű hatáskör biztosításával szemben érthető a tagállamok ellenállása.³³ Többek között ez is lehetett az oka annak, hogy végül nem született meg az EU közúti ügyekkel foglalkozó ügynöksége. Bár az ennek kapcsán kibontakozó vita során számos támogató érv felvetődött az uniós döntéshozók (elsősorban az EP) részéről, de a politikai akarat alapvetően hiányzott az új ügynökség létrehozásához.³⁴ Különösen annak kapcsán vethet ez fel dilemmákat, hogy az ügynökségek alapítási és működési kereteit rendező *soft law* jellegű dokumentumok kifejezetten rendelkeznek az egyes ügynökségek egyesítésének lehetőségéről.³⁵ A közlekedési ügynökségeknél ez egyértelmű lehetőség lett volna, ráadásul az unió egésze tekintetében felelős ágazati szereplőként a jelenleginél

³⁰ Jean-Paul Skeete: Examining the Role of Policy Design and Policy Interaction in EU Automotive Emissions Performance Gaps. *Energy Policy*, 104. (2017), 6. 379.

³¹ Madalina Busuioc: *European Agencies. Law and Practices of Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 32–33.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 24. cikk (1) bekezdés; az Európai Parlament és a Tanács 1406/2002/EK rendelete (2002. június 27.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról 3. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről 11. cikk és 7. fejezet.

³³ Antje David: Inspections as an Instrument of Implementation in the European Composite Administration. In Oswald Jansen – Bettina Schöndorf-Haubold (szerk.): *The European Composite Administration*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia Uitgevers, 2011. 368.

³⁴ Euractive: MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules (2017. április 5.).

³⁵ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről (2012. július), valamint annak mellékleteként közös koncepció 1./5. pont.

jóval nagyobb súllyal érvényesíthette volna ez az új uniós szerv az ágazati és uniós érdekeket a globális piaci szereplőkkel szemben.³⁶

Ehhez képest az elemzett jelentések nyomán *létrejött új szervezeti formációk és szakpolitikai lépések* lényegi változást nem hoztak.

A Bizottság az új szabályozási keretek között *közúti és laboratóriumi tesztek*et végez a megfelelőségi vizsgálatok keretében, valamint kiemelt figyelmet fordít a tagállami hatóságok ellenőrzésére.³⁷ A tagállami szinttel kapcsolatban számos kapacitásnövelő, engedélyezési és piacfelügyeleti követelményt fektettek le.

A Bizottságon belül (annak irányítása és vezetése mellett) a végrehajtással kapcsolatos információcseréért felelős *fórum* jött létre a tagállami hatóságok, valamint az érdekeltek tágabb körének (gazdasági szereplők, biztonsági és környezetvédelmi szervezetek) részvételével, hogy elősegítsék a kapcsolódó szabályozás uniós belüli egységes értelmezését. Jogi szempontból a fórum *soft law* jellegű véleményeket és ajánlásokat bocsáthat ki.³⁸ A fórum a tagállami delegáltakból álló összetétele miatt nem feltétlenül segíti elő a szakmai érvek érvényesülését, ráadásul csak jogi kötőerő nélküli szabályozási eszközök kibocsátására hatalmazták fel. Utóbbinál egy-egy EU-ügynökség³⁹ sokkal erősebb pozícióval bírt volna. Az EU-ügynökségek, ahogyan erre az Európai Számvevőszék különjelentése is utal, nem tekinthetők mindig jó megoldásnak.⁴⁰ A szabályozás és a szakértői munka tekintetében mégis egyre nagyobb a szerepük – ráadásul a közlekedési ágazat egy olyan komplex terület, ahol az átfogó környezeti szemlélet érvényre juttatásában, a szakértői feladatok ellátásában és a szabályozás előkészítésében jelentős szerepet kaphatott volna/kaphatna egy közúti közlekedési ügynökség, főleg egy összehozással utóbb létrehozott, minden közlekedési alágazatot átfogó hatáskörrel bíró uniós közlekedési ügynökség.

³⁶ Szegedi László: The Crisis Management of the “Dieselgate”. Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, 21. (2018b), 1. különszám. 85–100.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/858 rendelete (2018. május 30.) a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről 9–10. cikk.

³⁸ (EU) 2018/858 rendelet 6. és 11. cikk.

³⁹ Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018a. 76–84.

⁴⁰ Európai Számvevőszék: 22/2020. sz. különjelentés: Az uniós ügynökségek jövője. A nagyobb rugalmasság és a szorosabb együttműködés lehetőségei. 2020/C 358/06 (2020. október 26.). 16–24.

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság döntéseinek értékelése

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság ítéletei

A BVerwG (német Szövetségi Közigazgatási Bíróság) többek által elemzett⁴¹ döntése jelentős mértékben korlátozza a dízelüzemű járművek használatát. Így óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mindaz, amit csak hiányos módon vitt véghez az uniós jogalkotó, megvalósulhat-e tagállami szinten. A 2018. februári ítéletek feljogosították az egyes német önkormányzatokat, hogy bizonyos utcákat vagy utcaszakaszokat érintően adott dízelgépjárművekre közlekedési tilalmat rendeljenek el. A két ügy Düsseldorf és Stuttgart városait érintette, amelyekre vonatkozó ítéleti rendelkezések lényegében megegyeznek egymással. Részletesen az előbbi város mint alperes ügyében született döntéssel foglalkozunk.

Düsseldorf (alperes) levegőtisztasági tervvel 2008 óta rendelkezett, amelyet 2013-ban módosítottak. Ennek rendelkezései nem feleltek meg a nitrogén-dioxid- (NO_2 -) határérték elvárható szintjének, a városban elhelyezett mérőpontok 2015-ös mérései alapján (59-60 mikrogramm/köbméter – mg/m^3). A környezetvédelmi egyesület (felperes) 2015. év végén indított közigazgatási pert a határérték be nem tartatása miatt, amelynek a közigazgatási bíróság 2016-ban helyt adott. A határértéket naptári éves átlagként $40 \text{ mg}/\text{m}^3$ -ben állapította meg, és kötelezte Düsseldorf városát a terv megváltoztatására, amely nélkül a városok 2020/24-re szüntették volna meg a túllépést. Így túlnyomórészt az alperes jogorvoslati kérelmét (ugró fellebbezését) elutasította.

Közvetlenül nem képezte a jogvita tárgyát, de kiemelkedő jelentősége volt az utóbbi évek német pereiben annak, hogy az EU joga kibővítette, „fellazította” a *felperesi kört* a közigazgatási perekben. A környezetvédelmi egyesület felperesi fellépését korlátozó német szabályozást az uniós jog követelményei miatt több alkalommal kellett módosítani, amire az ítélet elemzése kapcsán térünk majd ki.

A *jogalap* szempontjából a BVerwG a NO_2 -határérték lehető leggyorsabb betartatására (a kapcsolódó 2008/50/EK irányelvi rendelkezés⁴² alapján) egyetlen alkalmas intézkedésként a tilalom bevezetésének lehetővé tételét tartotta. Az irányelvi rendelkezés szerint azon határértékek túllépésekor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket

⁴¹ Rainer Schenk: Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? Das Urteil des BVerwG. *Juris*, (2018), 5. 202–207.; Constantin Beye: Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverböten für Diesel-Kraftfahrzeuge Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, (2018), 6. 528–539.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról 23. cikk (1) bekezdés 2. albekezdés.

állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. Uniós jogi alapon a megfelelő intézkedés a tilalom bevezetését jelenti.

A német szabályozás a kapcsolódó szövetségi törvény (BImSchG) és a 2008/50/EK irányelvet átültető rendelet (BImSchV) keretei között vázolja fel, hogy a levegőtisztasági terv alapján milyen formában fogják a túllépést a lehető legrövidebb időn belül megszüntetni. Az alperes jogorvoslati kérelmében azzal érvelt, hogy a német szabályozás nem teszi lehetővé a dízelgépjárművek közlekedési tilalmának elrendelését. A BVerwG megállapította, hogy az uniós jog figyelembevétele mellett erre mégis van lehetőség. A szövetségi törvény felhatalmazást ad a közlekedési korlátozási intézkedések megtételére. Így a BImSchG 40. §-a szerint a kötelezettség minden szennyezőt terhel, aki a túllépésben szerepet játszik – függetlenül az alperesi állítástól, hogy a lényegi szempont a szabályozásban a motor jellege (működése és üzemanyaga – utalva az öngyulladásra a dízelmotornál) lenne. Megállapította a BVerwG, hogy a kapcsolódó német szabályozásban a differenciálás egyes járművek között a hajtómotor jellege (üzemanyaga) helyett alapvetően a kibocsátási értékeket veszi alapul. Utóbbi akár adott útszakaszokra vonatkozó vagy zónaközpontú korlátozást is lehetővé tesz, emellett akár üzembehelyezéstől is fennállhat „a lehető legrövidebb időbeli túllépés” megszüntetése érdekében. Így lehetséges a túllépés megszüntetését akadályozó tagállami szabályozás figyelmen kívül hagyása is, aminek keretében a BVerwG az Európai Unió Bíróságának (EuB) kapcsolódó esetjogát is megvizsgálta. Az EuB korlátozottan ismerte el a tagállamok hivatkozási lehetőségét a túllépés miatti intézkedések „lehető leggyorsabb” módon való meghozatalával szemben. E tagállami kötelezettség független a technikai nehézségektől vagy társadalompolitikai, államháztartási megfontolásoktól. Emellett pedig az EuB utalt olyan esetekre is, ahol a túllépés 10-14 év utáni megszüntetése egyértelműen uniós joggal ellentétes volt. Így az *uniós jog elégséges jogalap* lehet a kapcsolódó közlekedési tilalmak (különösen a dízeljárművek NO₂-kibocsátáshoz való hozzájárulásuk alapján vett) bevezetéséhez, ha ez az „egyetlen alkalmas intézkedés” az uniós jog által előírt NO₂-határérték „lehető leggyorsabb” eléréséhez.

A BVerwG megállapította, hogy ha a tervek nem felelnek meg az irányelvi kötelezettségeknek, akkor a tagállami bíróságok kötelesek a megfelelő intézkedéseket meghozni a tagállami hatóságokkal szemben az EU-jog (az irányelvben foglalt tervbeli követelmények) betartása érdekében. Az uniós jog alkalmazási elsőbbsége alapján a tagállami bíróságok az azzal ellentétes tagállami jogi rendelkezéseket nem alkalmazzák. Ám ez független attól, hogy EU-jog-konform jogértelmezés vagy a közvetlen hatály doktrínájának alkalmazása történik meg, sőt attól is, hogy rendeletileg meghatározták-e a kibocsátásokhoz kisebb mértékben hozzájáruló járművekre a kivételszabályokat (utóbbira az alperes hivatkozott).

A BVerwG hangsúlyozta azt is, hogy a közlekedési tilalom meg kell hogy feleljen az *arányosság* követelményének (a közjogi korlátozás szükséges és alkalmas az elérendő célhoz, valamint azzal arányos). Eltérhet a korlátozás és ennek megfelelően az arányosság aszerint, hogy ez csak adott *útszakaszokra* vonatkozik (ami elképzel-

hető gyalogos övezetté nyilvánítás esetén), vagy az általános cselekvési szabadságot is jelentősen érintő *zónaközpontú* korlátozás (jármű eladásához is vezethet) kerül bevezetésre. Egy (bizonyos) dízelgépjárművekre vonatkozó, útvonalközpontú tilalom beavatkozási intenzitása nem haladhatja meg a vonatkozó közlekedésrendészeti szabályozás szerinti áthajtási és parkolási tilalom szintjét, amellyel a gépjármű-vezetőknek és a lakosságnak egyébként is számolnia kell, valamint azt eltérnie kell. A vészhelyzetek, különösen a lakosság tekintetében kivételesként szabályozandók.

Könnyítésként adott személycsoportokra (példaként helyi kisiparosok) kivétel-szabályok vonatkozhatnak az első esetben, míg a másodiknál az arányosság szakaszos bevezetéssel oldható meg (a károsanyag-kibocsátások és a környezeti kategóriabesorolás alapulvételével). Az Euro 5 alatti kategóriák azonnal kizárhatók (voltak), az Euro 5-ös kategória csak 2019. szeptember 1. óta (amely elvárható minimális használati időtartamot engedett). Az Euro 4 és az alatti dízelgépjárművek, valamint az Euro 3 és az alatti benzin- és gázüzemű gépjárművek esetén nincs felkészülési időszak. (Az Euro 6 szint egyelőre nem érintett a korlátozásban.)

A BVerwG megállapította, hogy az arányosság követelménye szerint bevezetett közlekedési tilalom nyomán előálló használati korlátozás (a gépjármű vonatkozásában) és az ebből adódó esetleges piaci értékcsökkenés nem esik a bonni alkotmány 14. § szerinti tulajdonhoz való jog védelme alá, kárigényt nem alapoz meg. Nem lehet ugyanis abból kiindulni, hogy a dízelgépjárművek helyi közlekedési korlátozása a használt autók piacának (az egész szegmens) összeomlásához vezetne, vagy különösen magas értékvesztést idézne elő az érintett járművek vonatkozásában – tekintettel az elrendelt intézkedések területileg korlátozott mivoltára.

Tagállami szintű tilalmak vs. uniós szintű dilemmák

Az ítélet több szempontból is dilemmákat vet fel, ami tanulságokkal szolgálhat a többi tagállam számára, bár értelemszerűen adódnak csak egyes tagállamokra jellemző problémák is.

Utóbbira példa a német perjogi dogmatika alanyi közjogok szerinti rendszere. Ez kizárta a nem kormányzati szervezetek keresetindítását olyan esetekben, amikor jogsérelmük olyan normával összefüggésben volt megállapítható, amely kifejezetten csak a közösség érdekeit védte. Így a közérdek mellett az egyéni érdekeket is szolgáló közjogi norma (*Schutznorm*) létét követelte meg a nem címzettek *keresetindítási jogának* elismeréséhez.⁴³ Utóbbi feltétel egyértelműen nem teljesülhetett a környezetvédelmi rendelkezések megsértése miatti (közérdekű) szervezeti fellépésekkor,

⁴³ Rolf Schmidt – Stephanie Seidel: *Verwaltungsprozessrecht*. Bremen, Rolf Schmidt, 2000. 53; Ralf Allenweldt: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 59. (2006), 15. 623.

hiszen a szubjektív jogsérelem eleve hiányzik a kollektív fellépés keretei között. Emellett az unió egyébként is szorgalmazza a perbeli fellépés kereteinek tagállami kibővítését, mivel a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben ilyen módon is kikényszerítheti az uniós rendelkezések érvényesülését.⁴⁴

A kibővítés egyik alapja az uniós jog normahierarchiájában vegyes egyezményként elfogadott aarhusi egyezmény, amelyet az uniós jogba is átültettek, így a tagállamoknak a kapcsolódó irányelvi célok alapján az érintett nyilvánosságnak (így ilyen szervezeteknek is) az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését széleskörűen kell biztosítaniuk.⁴⁵ Az EuB a német erőművi kötődésű Trianel-ügyben egyértelművé tette, hogy megkérdőjeleződött a közjogi alanyi jogok megsértésére alapított keresetindítás német rendszere, amely sérti a széleskörűség fenti irányelvi célkitűzését.⁴⁶ Az uniós jog célkitűzéseivel ellentétes volt a német szabályozás azon rendelkezése is, amely a civil szervezeti keresetindítás feltételeként szabta, hogy a szervezet olyan uniós jogból fakadó környezetvédelmi szabály megsértésére hivatkozzon, amely a közösség mellett az egyén érdekeit is védi.⁴⁷ Más tekintetben is a megnyilvánuló bírói aktivizmus jegyében a BVerwG már a Trianel-ügy miatti törvénymódosítás előtt is elismerte a civil szervezeti fellépés lehetőségét egy másik levegőtisztaságvédelmi ügyben.⁴⁸ Így a bírói aktivizmus ebben a tekintetben mindenképpen tetten érhető, másrészt a környezetvédelmi szervezetek fellépését szabályozó német törvényt számtalan alkalommal módosították az utóbbi években.

Lényeges a dízeltilalmi ügyben is vizsgált *jogalap* kérdése, valamint az, hogy a tagállami bírónak az irányelvkonform jogértelmezés és a közvetlen hatály doktrínái közül melyiket kell előnyben részesítenie. Miképp válik az uniós jog a tagállami szintű korlátozás alapjává?

Az uniós jog és a tagállami jog összeütközésének feloldása érdekében az idők folyamán több kollíziós doktrína jött létre (primátus, szupremácia, közvetlen hatály,

⁴⁴ Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt. Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 33–53.

⁴⁵ A keresetindítási jog kiszélesítéséhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés aarhusi követelményeinek (9. cikkének) átültetése felemás módon történt meg az uniós jogalkotói döntésből fakadóan. Ennek oka, hogy az átültető 2003/35/EK irányelv csak a környezeti hatásvizsgálati, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló irányelvek módosításával, az azok által szabályozott területen várja el, hogy biztosítsák az érintett nyilvánosság részvételét, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ennek követelményeit pedig szinte szó szerint vette át a környezeti hatásvizsgálati 2011/92/EU kodifikációs irányelv 11. cikke és az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 25. cikke.

⁴⁶ Jörg Berkemann: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt »so nicht« und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126. (2011), 20. 1258.

⁴⁷ A C-115/09. sz. Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet.

⁴⁸ Lásd a BverwG Luftreinhalteplan Darmstadt 2013. szeptember 5-i, 7 C 21.12 sz. ítéletének 48. pontját.

közvetett hatály, közvetlen alkalmazhatóság).⁴⁹ Ebben az ügyben két doktrína alkalmazása merülhet fel: a *közvetlen hatály* doktrínája azt fejezi ki az uniós és a tagállami jogrend viszonyában, hogy az uniós jogszabályokra a tagállami jogrenden kívül álló normák vagy a magánfelek szempontjából lehet-e közvetlenül hivatkozni a tagállami jogalkalmazók előtt, illetve a jogalkalmazók közvetlenül ezeket hívhatják-e fel az egyes hatósági és bírósági ügyek eldöntése során.⁵⁰ A *közvetett hatály* doktrínája az uniós joggal konform jogértelmezés követelményét fedi le a tagállami és uniós jogrend összeütközésekor – így a tagállami jogszabályi rendelkezések félretétele helyett azoknak az uniós jog rendelkezéseivel összhangban lévő értelmezését eredményezi.⁵¹

Nem feltétlenül egyértelmű, hogy az egyes doktrínák között fennáll-e valamilyen sorrendiség, ha a tagállami bíró észleli az összeütközést az uniós és a tagállami rendelkezések között. A szakirodalomban találunk olyan álláspontot, amely az időbeli sorrendiség megtartását javasolja⁵² a kevésbé jelentős beavatkozással járó, a szubszidiaritás elvét jobban tiszteletben tartó jogértelmezés javára. Ezt azonban az EuB gyakorlata nem feltétlenül tükrözi vissza. A Pfeiffer-ügyben hozott ítélet⁵³ szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EuB, azonban voltak olyan esetek⁵⁴ is, ahol megcserélte ezt a sorrendet. Egyébiránt a közvetlen hatály a jellegéből fakadóan kötelezettséget áthárító módon nem hivatkozható a horizontális jogviszonyokban, bár háromoldalú jogviszonyokban adott körülmények között igen, míg a közvetett hatály esetében ez a fajta elvi megszorítás nem feltétlenül áll fenn.⁵⁵

Jelen ügyben is egyfajta speciális jelleg érvényesül. A német szabályozás volt a tilalmak bevezetésének alapja, ugyanakkor annak konkretizált, teljes érvényesülést biztosító tartalma az uniós jogból fakad. Értelemszerűen vannak olyan

⁴⁹ Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog*, 11. (2011), 5. 35–45.

⁵⁰ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 364.

⁵¹ Maartje Verhoeven: *The Costanzo Obligation: The Obligation of National Administrative Authorities in Case of Incompatibility between National Law and European Law*. Utrecht, Publisher Intersentia Uitgevers, 2011. 37. Az EuB közvetett hatályról rendelkező esetjogát illetően lásd a C-14/83. sz. Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ügyben 1984. április 10-én hozott ítéletet; a C-106/89. sz. Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA. ügyben 1990. november 13-án hozott ítéletet.

⁵² Verhoeven (2011): i. m. 37.

⁵³ A C-397/01–C-403/01. sz. Pfeiffer és társai ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EuB.

⁵⁴ Lásd a C-91/92. sz. Faccini Dori-ügyben 1994. július 14-én hozott ítéletet és a C-212/04. sz. Konstantinos Adeneler és társai kontra Ellinikos Organismos Galaktos ügyben 2006. július 4-én hozott ítéletet.

⁵⁵ Szegedi (2018a): i. m. 60.; Schenk (2018): i. m. 207.

jellegű összeütközések az uniós jog és a tagállami jog között, amikor inkább csak a közvetett vagy csak a közvetlen hatály doktrínája jöhet számításba. Jelen esetben inkább egyfajta kiegészítés történik meg az uniós jog alkalmazási elsőbbségének biztosítása érdekében. Ennek kapcsán egyértelművé tette a BVerwG, hogy nem volt döntő szempont ebben az esetben, hogy a két érintett doktrína melyike nyer/nyert alkalmazást. A lényegi mozzanat a túllépések megszüntetésének biztosítása volt, ami megkövetelte az ítéleti rendelkezés meghozatalát. Bár jelen eset inkább a közvetlen hatály doktrínájához köthető, hiszen többek között azt is figyelmen kívül hagyták, hogy a BImSchV célja a felügyelet megkönnyítése és szövetségileg egységes jelölési rendszer bevezetése volt a gépjárművek számára a károsanyag-kibocsátásuknak megfelelően.⁵⁶

Végül érdemes kitérni az *arányosság* és a *tervek komplex jellege* kapcsán megfogalmazott ítéleti következtetésekre is. Az itt vizsgált érvek központi kérdése, hogy a tilalom mire (útszakaszra vagy zónára) terjed-e ki. Ennek az „útszakasz szerinti vagy zónaalapú megközelítésnek” több megkérdőjelezhető következménye is van. Az arányosság útszakaszra vonatkozó korlátozásnál nem, míg a zónaalapúnál időbelileg szakaszos bevezetést tett lehetővé az ítélet. Beye szerint a BVerwG alapvetően a gazdasági érdekek érintettségét mérlegelte a zónaalapú korlátozásnál, ám a szennyezéssel érintett lakosság érdekeit nem kellő súllyal kezelve vette figyelembe, különösen az átmeneti (türelmi) időszak alatt egyébként szennyezésnek kitettek esetében.⁵⁷ Ráadásul a tényleges kibocsátási adatok és a korábbi tesztelési módszertan hiányosságai okán a lakosság kitettsége az ítéleti korlátozásokkal nem érintett Euro 6-os motoroknál is fennállhat.⁵⁸ A szakirodalmi elemzések arra is utalnak, hogy felfedezhető egyfajta ellentmondás egyrészt az uniós jog alkalmazási elsőbbsége mint teljes érvényesülést kívánó követelmény és a korlátozások (megengedőbb jellegű) szakaszos bevezetése között.⁵⁹ Jelzésértékű Hamburg példája, ahol a zónaalapú változat dilemmáit megkerülendő csak útszakaszokra vonatkozó tilalmakat vezetnek be.⁶⁰ Ellentmondásos lehet a dízeljárművek szennyezését kiemelni az egyéb szennyezési források figyelembevétele nélkül,⁶¹ ami átfogóbb közlekedési és környezetvédelmi szemléletrendszer bevezetését tenné szükségessé (ahogyan arra az EU ügynökségei kapcsán utaltunk).

Több tagállam bíróságai is foglalkoztak a *tervek komplex jogi természetével*. Német bírósági szinten is megkérdőjelezték, hogy a tervek szabályozási jogosultságot biz-

⁵⁶ Schenk (2018): i. m. 207.

⁵⁷ Beye (2018): i. m. 534–537.; Schenk (2018): i. m. 205.

⁵⁸ Schenk (2018): i. m. 205.

⁵⁹ Beye (2018): i. m. 537.

⁶⁰ Beye (2018): i. m. 538.

⁶¹ Beye (2018): i. m. 537. Ugyanakkor szakértői elemzések is alátámasztják, hogy a helyi közlekedés 70–80%-ban felelős az NO₂-kibocsátásért, valamint ennek legalább 80%-a a dízeljárművekből származik, amelyeknek körülbelül a fele dízelüzemű személygépkocsi (Schenk [2018]: i. m. 205.).

tosítanának.⁶² Kiemelte azt is a német gyakorlat, hogy fontos lenne a nyilvánosság bevonása a korlátozások kivételszabályainak (a mentesítések) konkretizálásakor.⁶³ A magyar bírói gyakorlat tisztázta, hogy a 2008/50/EK irányelvet átültető magyar szabályozás a terv esetében a nyilvánosság részvételét a véleményezési jog útján biztosítja, az nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak (civil szervezet felperesi fellépését ezen az alapon nem biztosították). A tervek a határértéket meghaladó légszennyezettség helyét, a szennyezettség jellemzőit, okait, a levegőminőség javítására irányuló már megtett és lehetséges intézkedések bemutatását, azok költségeit, a hosszú távon tervezett programokat határozzák meg, így nem minősülnek az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezésnek. Így alaptalanul hivatkozott arra az adott ügyben fellépni kívánó környezetvédelmi szervezet, hogy a terv közigazgatási cselekménynek minősül, és az a szervezet nyilvántartásba vett tevékenységét érinti.⁶⁴ Ezek alapján a tervek egyfajta köztes szerepet töltenek be, de azok kikényszerítése, még ha meg is követelhető, ugyanakkor elkerülhetetlen dilemmákhoz vezet a tagállami jogalkalmazás szintjén.

Összegzés

A tagállami bíróságok és alkotmánybíróságok a 2020-as évek elején egyre több alkalommal hangsúlyozzák a környezetvédelmi szempontok figyelembevételének fontosságát. Így kifogásolták a klímasemlegességi követelmények nem megfelelő tagállami átültetését, és megkövetelik azok komolyabb iparági kikényszerítését is.⁶⁵

A dízelbotrány kapcsán tett tagállami (német) válaszlépések is az aktivista bírói fellépés körébe tartoznak, emellett több, az uniós jog érvényesülését napi szinten befolyásoló tényezőre világítanak rá. Éppen a német viszonyok között meghatározó volt az EuB hatása a német perjogi dogmatikára, amely a korábban igen megszorító felperesi fellépés kereteit bővítette ki az aarhusi követelmények uniós átvétele miatt. Ráadásul ezt a megközelítést a bírák átvették akár a tagállami jogalkotói intézkedések elfogadását megelőzően is. Ezen túlmenően – már a dízelüzemű gépjárműveket közvetlenül érintve – az uniós követelmények érvényesülését az aktivista bírói megközelítés a levegőtisztasági tervek kereteinek tágabb értelmezésével és az uniós

⁶² Lásd a VGH München 2017. február 27-i, 22 C 16/1427 sz. ítéletének 143. pontját (idézi Schenk [2018]: i. m. 205.).

⁶³ Schenk (2018): i. m. 206.

⁶⁴ A Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítélete.

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 24 März 2021, No. 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20; Hague District Court: Judgment of the Hague District Court of 26 May 2021, AssociationVereinigung Milieudéfense et al. v. Royal Dutch Shell PLC of Case C/09/571932.

jog szerinti határértéki követelmények alapulvételével biztosította. Bár a jogalkalmazói dilemmák érezhetők az arányosság alapelve kapcsán kifejtett következtetéseknél, ami nem vezetett minden szempontból ellentmondásoktól mentes érveléshez. A többi tagállam jogalkotója és jogalkalmazója is hasonló lépésekre szánta vagy szánja el magát az utóbbi években, ahol a kellően gyors időzítésnek kiemelkedő szerepe lehet. Az uniós polgároknak biztosítandó azonos szintű védelemhez szükséges, hogy az egyik államból korlátozások miatt kitiltott gépkocsik ne a még enyhébb korlátozásokat alkalmazó másik tagállamokba kerüljenek. Így az egységes rendszer szerinti korlátozások bevezetése, az ebbéli koordinálás megerősítése, a jó gyakorlatok átvétele mindenképpen hasznos lehet a jövőben. Ráadásul az EU zöldmegállapodása (Green Deal) keretében a „zöldpolitikák” egyre inkább ágazati kötődésüket veszítik el, mivel a klímasemlegességi célkitűzések eléréséhez valamennyi szakpolitikának hozzá kell járulnia. A közlekedésnek ebben kiemelkedő szerep fog jutni, benne minden szereplőjének, de főleg a közúti járműveknek.⁶⁶

Felmerül annak dilemmája, hogy egy ilyen tilalmi/korlátozási rendszer alkalmas-e végső soron az EU által elvárt környezeti, azon belül is levegőtisztasági elvárások érvényre juttatására. Az EU-jog végrehajtása máig döntően tagállami szintű, így érthető, hogy az uniós jogalkotó és jogalkalmazó a hangsúlyt máig ide helyezi, ha az uniós jog végrehajtása merül fel. Ám éppen az iparági/ágazati szabályozás technikai elemeinek kidolgozása és végrehajtása vált igen problémássá a dízelbotrányban. Elmaradt egy újabb ügynökségi szereplő létrehozása, ami – ha nem is a szakpolitikai újítások elkerülhetetlen lépése lett volna, de – több előnyt is magában hordozna. Jelzésértékű módon az uniós jogalkotó nem merte azt felvállalni, amire képes volt egyéb (közlekedési) ágazatok esetében, elmulasztva ezzel adott esetben annak lehetőségét is, hogy a globális viszonyok között is kellő potenciális súllyal rendelkező ágazati szereplőt hozzon létre. Ahogyan erre a bemutatott német ítélet arányossággal kapcsolatos dilemmái is utalnak, a terület komplexitása egyre inkább megkövetelné a több szakpolitikai területre kiterjedő, tényleges és naprakész technikai tudást felhasználó döntéshozatalt. Ennek kialakítása nem pusztán az uniós és a belső piac miatt lényeges, hanem az uniós polgárok azonos szintű védelmét is jobban szolgálja.

⁶⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2019/631 rendeletnek az új személygépkocsikra és az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírásoknak az Unió fokozott éghajlatvédelmi törekvéseivel összhangban zajló megerősítése tekintetében történő módosításáról.

No Need to Worry? Union- and Member State-level Reactions to the 'Dieselgate'

Abstract

In the middle of 2010es the 'Dieselgate' caused a schock for the whole European automobile industry. It has been revealed that certain modells of Volkswagen could only meet the emission requirments only during the laboratory emission testing by using fraudulent software, while they emitted up to 40 times more NOx under real driving conditions. It became obvious, that the proper level playing field to regulate the activity of global market players can hardly be the level of the member states or even of the EU due to the diverse technical requirements as well as to the diffusion of enforcement competences. However the EU-level legislative proposals demonstrated a rather 'weaker ambition'. The German Federal Administrative Court's judgments on driving bans for diesel cars in central areas of German cities due to be imposed by municipalities can also be considered as the signs of judicial activism in lack of the more ambitious Union legislative steps. Additionally, due to the highly complex nature of the subject matter the responses given by the judges are not necessarily consistent. Meanwhile the legislator and judges of other member states are about to take similars decisions, which makes the right timing of such policy-steps clearly important. The Union citizens do need to have same level protection, therefore the potential forum-shopping by re-exporting the used cars to member states which apply less strict emission requirments should also be avoided. Therefore, the application of single regulatory framework, the enhanced coordination as well as the transfer of good practices might be essential to deal with the aftermath of the Dieselgate. Nevertheless the EU's Green Deal also marks the starting point of a new area, in which green policies might became much more horizontal than before. In this new era the transportation, especially the the road transportation will have a pivotal role to meet climate-neutrality goals.

Keywords: Dieselgate, fraudulent software, emission requirements, EU agencies, enforcement by Member States, judicial activism, EU Green Deal

Irodalomjegyzék

- Allenweldt, Ralf: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 59. (2006), 15. 621–631.
- Berkemann, Jörg: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt »so nicht« und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126. (2011), 20. 1258–1260.
- Beye, Constantin: Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverboten für Diesel-Kraftfahrzeuge Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, (2018), 6. 528–539.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- Bovens, Luc: The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40. (2016), 1. 262–284.
- Busuioc, Madalina: *European Agencies. Law and Practices of Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Cames, Michel – Eckhard Helmers: Critical Evaluation of the European Diesel Car Boom. Global Comparison, Environmental Effects and Various National Strategies. *Environmental Sciences Europe*, 25. (2013), 15. 1–22.
- David, Antje: Inspections as an Instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration. In Oswald Jansen – Bettina Schöndorf-Haubold (szerk.): *The European Composite Administration*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia Uitgevers, 2011. 357–383.
- Euractiv: MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules (2017. április 5.). Online: www.euractiv.com/section/transport/news/meps-reject-eu-road-agency-in-vote-for-new-post-dieselgate-car-approval-rules/
- Európai Parlament: *Jelentés a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról*. 2016/2215(INI) (2017. március 2.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049_HU.html
- Európai Számvevőszék: *22/2020. sz. különjelentés: Az uniós ügynökségek jövője. A nagyobb rugalmasság és a szorosabb együttműködés lehetőségei*. 2020/C 358/06 (2020. október 26.). Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/acc4d8cd-1756-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-hu>
- Gardner, Timothy – Paul Lienert – David Morgan: After Year of Stonewalling, VW Stunned US Regulators with Confession. *Reuters*, 2015. szeptember 24. Online: www.reuters.com/article/usa-volkswagen-deception/insight-after-year-of-stonewalling-vw-stunned-us-regulators-with-confession-idUSL1N11U1OB20150924
- Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog*, 11. (2011), 5. 35–45.
- Javaslat érkezett a környezetvédőktől: már jövőre elkezdődne a régi dízelautók kitiltása Budapestről. *Portfolio.hu*, 2021. július 22. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20210722/javaslat-erkezett-a-kornyezetvedoktol-mar-jovore-elkezdodne-a-regi-dizelautok-kitiltasa-budapestrol-493622
- Joint Research Centre (JRC): *A Complementary Emissions Test for Light-duty Vehicles: Assessing the Technical Feasibility of Candidate Procedures* (2013). Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC75998>
- Martens, Maria: Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 4. 881–901.

- Schenk, Rainer: Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? Das urteil des BVerwG. *Juris*, (2018), 5. 202–207.
- Schmidt, Rolf – Stephanie Seidel: *Verwaltungsprozessrecht*. Bremen, Rolf Schmidt, 2000.
- Skeete, Jean-Paul: Examining the Role of Policy Design and Policy Interaction in EU Automotive Emissions Performance Gaps. *Energy Policy*, 104. (2017), 6. 373–381.
- Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018a.
- Szegedi László: The Crisis Management of the “Dieselgate”. Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, 21. (2018b), 1. különszám. 85–100. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1231/556>
- Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt. Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Szegedi László: Jogharmonizáció a pénzügyi területen. Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 2. 114–131.
- Verhoeven, Maartje: *The Costanzo Obligation: The Obligation of National Administrative Authorities in Case of Incompatibility between National Law and European Law*. Utrecht, Publisher Intersentia Uitgevers, 2011.