

CSÁK Csilla*

A „felügyelt szabadság” – avagy az információszolgáltatási kötelezettség terjedelme a határon átnyúló hulladékszállítások esetén¹

Az EUROSTAT adatai alapján megállapítható, hogy a veszélyes hulladékok mennyisége évről évre növekszik, a 2000-2010 évi adatokat alapján megállapítható, hogy 10 év alatt kb. 30%-os a növekedési ráta.² Hazánkban általános tendenciaként megfigyelhető, hogy összességében a hulladék mennyisége csökken, a veszélyes hulladékok mennyisége viszont növekszik, amely a keletkezett hulladék kb. 4%-a. *“A hulladék, veszélyességének mértékétől függetlenül, nem tekinthető szokásos árucikkeknek. Kizárólag ‘felügyelt szabadság mellett’ szállítható, mivel szállítását szükségesszerűen korlátozzák a környezetvédelemhez fűződő feltétlenül érvényesítendő követelmények.”³*

1. Bevezetés – Az illegális hulladékszállítás problematikája

A hulladékhierarchia uniós és hazai szabályozására figyelemmel megállapítható, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenység közül a hulladékszállítás is kiemelt jelentőséggel bír, különösen akkor, amikor a hulladékok illegális szállítása egyre növekvő méreteket öltött és látens jellegét tekintve, csak becsülhető a nagysága és számszaki gyakorisága. Magyarország nem tekinthető célországának, a 2008-2010 éves adatok alapján megállapítható, hogy zömében tranzit szállítások alanya (43%), de jelentős a hulladék exportunk aránya is (35%), amelyhez képest kevesebb az importált hulladékok nagysága (22%).⁴ Ezen belül folyamatosan nő a nem engedélyköteles ún. ‘zöldlistás’ hulladékimport aránya. A környezetvédelmi érdekre figyelemmel szabályozásra kerültek nemzetközi, uniós/közösségi és tagállami szinten is a hulladékszállításokhoz kapcsolódó garanciális elemek, anyagi és eljárásjogi szabályok, amelyek figyelembe veszik és szankcionálják a jogsértéseket.

A hulladékok illegális szállítása óriási méreteket öltött. Csak becsülni lehet a valós nagyságát. Természetesen vannak különböző hatástanulmányok, ellenőrzési jelentések, tagállami adatszolgáltatások, amelyek különböző számokat tükröznek. Ha a legoptimistább adathalmazt is vesszük figyelembe, a számok megdöbbentőek.

* PhD egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jogkincs@uni-miskolc.hu

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

² Environmental statistics and accounts in Europe („Környezeti statisztikák és számlák Európában”), Eurostat, 2010. évi kiadás.

³ Yves Bot Főtanácsnok Indítványa a C-1/11. sz. ügyben: Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH kontra Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) 91. pont.

⁴ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*. 2012. május, vizsgálati időszak, 2008-2010.

Már az EUROPOL is felhívta a figyelmet az illegális hulladékszállítás volumenének nagyarányú növekedésére. Feltételezhetően a tagállami illegális hulladékszállítmányok fele a tagállamok közötti relációban, másik fele az EU-n kívüli hulladékszállítmányokkal hozható összefüggésbe.

Az illegális hulladékszállítás alatt azt a jogszerűtlenséget értjük jelen esetben, mely egyrészt a hulladékszállítás hatósági értesítését mellőzi, másrészt a hulladékszállításra vonatkozó rendelet alapján a hulladékszállítmányokra vonatkozó tilalomba ütközik.

A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet 2. cikk 35. pontja alapján „*illegális szállítás*”: az olyan hulladékszállítás, amelyet úgy bonyolítanak le, hogy: a) nem jelentik be azt az e rendeletben előírt módon az összes érintett illetékes hatóságnak vagy b) az e rendeletben előírt módon az érintett illetékes hatóságok engedélye nélkül vagy c) az érintett illetékes hatóságok engedélyét hamisítással, megfészesztéssel vagy csalással szerzik meg vagy d) a bejelentőlapon vagy a kásérődokumentumban külön fel nem tüntetett módon történik vagy e) az közösségi vagy nemzetközi szabályokat sértő hasznosításhoz vagy ártalmatlanításához vezet vagy f) ellentétes a 34., 36., 39., 40., 41. és 43. cikkel vagy g) amely a 3. cikk (2) és (4) bekezdésében említett hulladékszállítással összefüggésben az alábbiak egyikéből ered: i. a hulladékról kiderült, hogy a III, IIIA, vagy IIIB. mellékletben nem szerepel vagy ii. a 3. cikk (4) bekezdésének megsértése iii. a szállítás a VII. mellékletben szabályozott dokumentumban fel nem tüntetett módon történik.”⁵

Az illegális hulladékszállítás a büntetőjogi jogkövetkezményeken túl egyéb jogkövetkezményekkel (szabálysértési, környezetjogi, polgári jogi felelősség) is járhat.⁶

Ezekben a feltárt és ismert esetekben azonban a büntetőjogi felelősségrevonástól nem lehet eltekinteni.⁷ Az illegális hulladékszállítástól meg kell különböztetni azt az esetet, amikor a hulladék szállítása nem teljesen felel meg a jogszabályi kötelezettségeknek és feltételeknek, de nem meríti ki az illegális hulladékszállítás fogalmát, illetőleg annak az adott tagállamban szabályozott büntetőjogi tényállását. Ezek a hulladékszállítások az illegális és a jogszerű hulladékszállítások között helyezkednek el.

⁵ A környezetvédelmi jog végrehajtásával és betartatásával foglalkozó európai uniós hálózat (IMPEL) 2003 és 2010 között ugyanis három közös végrehajtási projektet hajtott végre, amelyek keretében meghatározott számú szállítmányt ellenőriztek több tagállamban, amely ellenőrzések a hulladékszállítványok 20–51%-át illegálisnak minősítették. Ez alapján becsülhető a tömeg nagysága.

⁶ Lásd bővebben: Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség I. *Magyar Mezőgazdaság*, 62. évfolyam, 2007/11, 42.; Farkas Csamangó Erika: Hulladékgazdálkodás és felelősség II. *Magyar Mezőgazdaság*, 62. évfolyam, 2007/12, 58.

⁷ A C-259/05. sz. ügyben, az Omni Metal Service ellen folyamatban levő büntetőeljárás illetőleg a 2006-os „német hulladékügy”, amelynek magyar vonatkozásai vannak. Jelen ügy – a már hatályon kívül helyezett – 259/93 rendelet alapján került elbírálásra. A rendelet 15. cikke meghatározza, hogy az ártalmatlanításra szánt hulladékok kivételének esetén alkalmazandó eljárás értelmében a tranzitország illetékes hatóságának történő bejelentés szükséges. A társaságot azzal vádolják, hogy a 259/93 rendelet rendelkezéseit megsértve 2004. március 15-e körüli időpontban Spanyolországból Rotterdamban keresztül az illetékes hatóságok értesítése nélkül exportált Kínába 17, újrafelhasználásra szánt (PVC-vel bevont rézmagból készült, különböző – 15 cm-t is elérő – átmérőjű) hulladék elektromos kábeleket tartalmazó konténert. Az előzetes döntéshozatali eljárás során a kérdések alapvetően arra irányultak, hogy a környezeti információk szolgáltatása, mint környezetvédelmi közérdek korlátozza-e az üzleti titokhoz való jog, mint gazdasági érdek.

A jogellenes állapotot ezekben az esetekben a közigazgatási felelősség körébe eső jogkövetkezményekkel pl. bírsággal szankcionálnak.

A Bizottság az illegális szállítmányokból adódó problémákat a következőképpen foglalja össze: (a) a hulladék illegális lerakása vagy nem megfelelő színvonalú kezelése általában súlyosan károsítja a környezetet és az egészséget, (b) magasak az utólagos kármentesítés és a visszaszállítás költségei, (c) jelentős mértékű erőforrás-vesztés, (d) a belső piac torzulása (nem adottak az egyenlő versenyfeltételek az iparág számára).⁸

Tehát az illegális hulladékszállítmányokkal szembeni határozott fellépés a környezet és az egészség, valamint az ipar és a gazdaság számára egyaránt előnyös megoldást jelent.

A Bizottság az illegális hulladékszállítmányok tekintetében a következő okokat határozta meg:⁹ (a) a fejlődő országokban sokkal alacsonyabbak a hulladékkezelés és a hulladéklerakás költségei, (b) a hulladékgazdálkodás terén a szervezett környezeti bűnözés nagymértékű elterjedtsége, (c) végrehajtási hiányosságok néhány tagállamban (sok tagállamban nem kap kiemelt jelentőséget a hulladékszállításról szóló rendelet végrehajtása).

A szállítmányellenőrzések és a feltárt jogsértések száma nagymértékben eltér a tagállamokban. Ezek a nagyarányú eltérések azt eredményezik, hogy az illegális hulladékszállítmányok exportőrei a szerint választják ki, hogy melyik tagállamon keresztül bonyolítják a szállítást, hogy melyikben a legengedékenyebb az ellenőrzési rendszer. A szállítmányok ellenőrzésének elengedhetetlen feltétele többek között, hogy a szállítmányokat kísérő dokumentumokat teljes körűen és a valóságnak megfelelő adatokkal kell kitölteni. Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy az információszerzési kötelezettséget korlátozhatja-e az üzleti titok védelméhez való jog.

2. Hulladékszállítás az uniós rendelet szemszögéből

A hulladékszállítást szabályozó rendelet¹⁰ célja, a környezet védelmére tekintettel, a szállítások felügyeletére és ellenőrzésére vonatkozó harmonizált eljárási rend kialakítása. A rendelet a környezetvédelmi érdekek elsődlegességének hangsúlyozása mellett, és arra tekintettel alakítja ki szabályozási rendszerét.¹¹

⁸ A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

⁹ A hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2013)0516 - C7-0217/2013 - 2013/0239(COD)].

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról, lásd még Farkas Csamangó Erika: *Környezetjogi szabályozások*. SZTE-ÁJK-JATE Press Kiadó, Szeged, 2014, 197., Ludwig Krámer (fordította: Horváth Zsuzsanna): *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus Kiadó Budapest, Pécs, 2012, EU Environmental Law, Seventh Edition Sweet and Maxwell, London, 2011. alapján, 329-362.

¹¹ E rendelet hatályon kívül helyezi és felváltja az 1993. február 1-jei 259/93/EGK tanácsi rendeletet, amely hatályon kívül helyezte az 1984. december 6-i 84/631/EGK tanácsi irányelvet. Ezen új szabályozás célja többek között a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló, 1989. március 22-én Bazelben aláírt – és

E célból a rendelet a hulladékszállítás tekintetében alkalmazandó eljárásokat és szabályokat határozza meg, főként a szállított hulladék típusa, az exportáló állam és a hulladék célállomása függvényében, valamint aszerint, hogy ártalmatlanításról vagy hasznosításról van-e szó. A hulladékok veszélyességének függvényében a követendő ellenőrzési eljárás három kategóriáját állítja fel. Így az említett rendelet III. melléklete meghatározza a 'zöldlistát', amely az olyanak tekintett hulladékokat tartalmazza, amelyek csak elhanyagolható kockázatot jelentenek az emberi egészségre és a környezetükre szállításuk folyamán. E hulladékok főszabály szerint kizárólag információsztalgtatási eljárás hatálya alá tartoznak. E rendelet IV. melléklete, az úgynevezett 'sárga lista', az olyan hulladékokat sorolja fel, amelyek kockázatot jelentenek az emberi egészségre és a környezetre, és amelyek egy – szigorúbb –, előzetes értesítési és írásos beleegyezési eljárás hatálya alá tartoznak. Végül az említett rendelet V. melléklete a 'legveszélyesebb hulladékok nem nevesített listáját' tartalmazza, amelyek exporttilalom hatálya alá tartoznak.

A szállítás útvonalára tekintettel – az 1013/2006 rendelet – a hulladékoknak az Európai Unió tagállamai közötti, az Unió és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamai közötti, az Unió és az OECD tagállamai közötti, valamint az Unió és a Bázeli Egyezményben részes harmadik országok közötti országhatárokat átlépő szállítására alkalmazandó. E rendelet ezen szállítási típusok mindegyike vonatkozásában különös felügyeleti és ellenőrzési eljárást ír elő. Amennyiben a hulladékokat – akár harmadik országok érintésével, akár a nélkül – az Unión belül szállítják, az említett rendelet 18. cikke előírja, hogy a 'zöld listás' hulladékokat különböző információkat tartalmazó dokumentumnak kell kísérnie, mint pl. a szállítászt szervező személy neve, a szállított hulladék tényleges mennyisége, vagy a hasznosító létesítmény adatai, valamint a szállítászt szervező személy és a címzett közötti szállítási szerződés.

A hulladékszállításról szóló rendelet¹² értelmében az ártalmatlanítási és hasznosítási művelet végzése céljából történő hulladékszállítások során, bizonyos és a rendeletben meghatározott hulladékok (mint pl. a zöld listán szereplő, hasznosításra szánt hulladékok Európai Unión belüli, harmadik országokon vagy nem harmadik országokon keresztül történő szállítás) írásos bejelentéshez illetoleg engedélyhez kötött. Meghatározott hulladékok (pl. 'zöld listás' hulladékok) szállítására – a rendelet 18 cikkének megfelelően – általános információs követelmények vonatkoznak. A 'Bizonyos információkkal kísérendő hulladékok' című 18. cikk (1) bekezdése értelmében, az ekként meghatározott hulladékokra olyan eljárási rendet kell alkalmazni, mely szerint: (a) Az ilyen hulladékok nyomon követésének segítése érdekében a küldő ország joghatósága alá tartozó, a szállítászt szervező személy köteles biztosítani, hogy a hulladékot a VII. mellékletben szereplő dokumentummal kísérik (b) A szállítászt szervező személy a szállítás megkezdése előtt, valamint a hasznosító intézmény,

a Közösség részéről az 1993. február 1-jei 93/98/EGK tanácsi határozattal jóváhagyott – egyezmény mellékletét képező hulladéklisták módosításainak, valamint a hulladékok hasznosítási célú, határokat átlépő szállításának felügyeletéről szóló C(92) 39 végleges határozatot felülvizsgáló C(2001) 107 végleges Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tanácsi határozat tartalmának átvétele.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról.

laboratórium vagy a címzett a hulladék megérkezésekor köteles aláírni a VII. mellékletben szereplő dokumentumot.

A 18. cikk (4) bekezdése alapján ezeket az információkat bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik.¹³

3. Az Interseroh ügy

A továbbiakban – a bírósági esetjog alapján – a hulladékszállításról szóló rendelet 18. cikkében szabályozott információszolgáltatás kérdéseit kívánjuk áttekinteni és elemezni. A bírósági eljárás neuralgikus pontja, a meghatározott adatok szolgáltatásának következményeként, a környezeti érdek és a gazdasági érdek konkrurrálása.

A C-1/11. sz. Interseroh ügyben¹⁴ a hulladékszálítással kapcsolatos információk közlésének a kérdése merül fel, olyan kontextusban, mely szerint a jogszabály által megkövetelt információk feltüntetése – a szállításához kapcsolódó okmányokon – sérthetik az üzleti titok védelmét. Az Interseroh és leányvállalata Európa egyik legjelentősebb, másodlagos nyersanyagok (vashulladék, papír hulladék, műanyag hulladék) begyűjtésével, kezelésével és kereskedelmével foglalkozó cég, amely 2000 embert foglalkoztat, 13 országban van jelen, mintegy 100 telephellyel. A cég kereskedőként fémhulladékokat szállított megrendelőinek, vevőinek azaz öntödék és kohók részére. Tevékenységét, tehát közvetítő kereskedőként folytatta, amely olyan forgalmazási forma, amely esetben a hulladékbirtokostól (termelő, begyűjtő) megvásárolja az anyagot, majd értékesíti. Az anyag nem került a birtokába és az eladó valamint a vevő nem ismeri egymást, ő köti meg, mint kereskedő a szerződést egyik oldalról az eladóval, másik oldalról a vevővel, a címzettel.

A konkrét ügyben az Interseroh által forgalmazott fém típusok a 'zöld lista' hatálya alá tartozó hulladékok, amelyeknek az országhatárt átlépő szállítás alapján a 1013/2006 rendelet 18. cikke alapján információ szolgáltatási követelményeknek kell megfelelnie. Ennek értelmében a hulladékokat szállításuk során szállítási okmányoknak kell kísélnie és e dokumentumot a szállítmány címzettjének alá kell írnia és legalább három éven keresztül meg kell őriznie.

A kíséző dokumentum tartalmi követelményeire vonatkozik a rendelet (2006) VII. számú melléklete, amelynek 6. rovatában fel kell tüntetni a hulladék származására vonatkozóan a hulladék termelőjének, új termelőjének, begyűjtőjének adatait (név, cím, telefon, fax). Ez azt eredményezi, hogy közvetítő kereskedelmi ügyletek során a vevő,

¹³ E rendelkezés szerepelt már korábban, noha egy kissé eltérő – kizárólag a nemzeti szabályozásra utaló – megfogalmazásban, a 259/93 rendeletben is, amely 11. cikkének (2) bekezdése előírta, hogy a hulladékszállításra vonatkozó információkat „a hatályos nemzeti jogszabályoknak megfelelően bizalmasan” kell kezelni.

¹⁴ az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Mainz (Németország) a Bírósághoz 2011. január 3-án érkezett, 2010. november 26-i határozatával terjesztett elő az előtte az Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH és a a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM) között folyamatban levő eljárásban.

címzett előtt fel kell fedni a beszerzési forrásokra vonatkozó adatokat. A konkrét ügyben az Interseroh azt kifogásolta, hogy ezek az információ közlési kötelezettségek az ügyfelek számára lehetővé teszik a hulladék termelőjével vagy begyűjtőjével való közvetlen kapcsolatfelvételt, azaz azt a lehetőséget hordozza, hogy az ezt követően létrejövő szerződéseket a közvetítő kereskedő szolgáltatásainak megkerülésével kössék meg a felek. Az Interseroh úgy ítéli meg, hogy azon kötelezettség, hogy felfedje ügyfelei előtt beszerzési forrásait, sérti az üzleti titkai védelméhez való jogát, és súlyosan akadályozza a közvetítő kereskedői gazdasági tevékenységének gyakorlását. Az Interseroh már számos ügyfelet elveszített a beszerzési forrásainak felfedésére vonatkozó kötelezettsége folytán. Az Interseroh következképpen úgy határozott, hogy saját magát jelöli meg a szállítási okmány 6. rovatában termelőként vagy begyűjtőként, vagy számos hulladékszállítvány esetében egyáltalán nem tölti ki e rovatot. Mivel pedig a termelő vagy a begyűjtő valódi kiléte kiderül a szállítólevélből és a mérlegelési jegyzőkönyvből, amelyeknek ugyancsak kísérniük kell a hulladékszállítványt, és amelyeket ellenőrzés esetén ugyancsak be kell mutatni, szabálysértési eljárások indultak az Interseroh ügyvezetője ellen, amiért nyilvánvaló ellentmondás van egyrészt a szállítólevél és a mérlegelési jegyzőkönyv, másrészt a szállítási okmány 6. rovatá között. Erre tekintettel az Interseroh annak megállapítását kérte, hogy közvetítő kereskedőként nem köteles a hulladéktermelőt (eladót) a szállítási okmány 6. rovatában feltüntetni.

Jelen ügyben az *előzetes döntéshozatali eljárásban*, a Bíróság vizsgálta többek között, az információk bizalmas kezelését előíró rendelkezésekre történő utalás hatályát, miként biztosítja az uniós jog az üzleti titok védelméhez való jogot, és ennek összevetését a környezetvédelmi szabályozás által előírt információszolgáltatási követelményekkel.

4. Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó rendelkezések hatálya

A rendelet 18. cikkének rendelkezéseire visszautalva megállapítható, hogy az (1) és a (4) bekezdésnek a tárgya eltérő. Az (1) bekezdés az információszolgáltatást írja elő, a (4) bekezdés pedig a információ kezelésének a módjára ad eligazítást. Mindebből az is következik, hogy a (4) bekezdés nem ad felmentést az információ szolgáltatása alól. Az is megállapítható, hogy a (4) bekezdés kizárólag akkor alkalmazható, ha az információt az (1) bekezdésnek megfelelően, előzetesen feltűntették a VII. melléklet szerinti dokumentumban.¹⁵

A rendelet alapján a hulladékszállítást szervező személy kötelezettsége, hogy a szállítási okmányt hiánytalanul kitöltse és megküldje a szállítvány címzettje számára aláírás és megőrzés végett. E kötelezettség a hulladék termelője kilétének a szállítvány

¹⁵ Egyrészt az 1013/2006 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja szállítási okmány kiállításáról rendelkezik, amelynek kötelező jelleggel kísérnie kell minden, e rendelkezés hatálya alá tartozó hulladékszállítványt. E szállítás szervezője köteles kitölteni többek között a szállítási okmány e rendelet VII. mellékletében előírt 6. rovatát, amelyben fel kell tüntetnie a hulladéktermelő nevét. Másrészt az 1013/2006 rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy a szállítást szervező személy és a szállítvány címzettje köteles aláírni a szállítási okmányt, míg e rendelet 20. cikkének (2) bekezdése azt írja elő a szervező és a címzett számára, hogy az említett rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében említett információkat a szállítás megkezdésétől számított legalább három éven keresztül őrizzék meg.

címzettje előtt történő felfedésével jár, amely potenciálisan káros következményekhez vezet a közvetítő kereskedő számára. Az első kérdés tehát az, hogy a közvetítő hivatkozhat-e érvényesen az 1013/2006 rendelet 18. cikkének (4) bekezdésére (azaz arra, hogy a szállítási okmányban foglalt információkat, bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik), amely bizonyos körülmények esetén lehetővé teszi az adatok bizalmas kezelését, illetve vagylagosan az uniós jog valamely olyan általános elvére, mint amilyen az üzleti titok védelme. A szállítmány címzettje a szállítási okmányban foglalt információk teljes egészének birtokába kerül, és így tudomást szerez többek között a hulladéktermelő személyének kilétéről is, amely, az e rendelet VII. mellékletében foglalt követelményeknek megfelelően, az említett dokumentum 6. rovatában kerül meghatározásra.

Az információszolgáltatás, tehát mint környezetpolitikai eszköz jelenik meg. A rendelet 18. cikke (4) bekezdése alapján az (1) bekezdésben említett információt bizalmasan kell kezelni, ha a közösségi és nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik. Jelen esetben a hulladék termelője adatairól és annak kezelésére vonatkozó kérdésekről van szó.

Előjáróban – hivatkozva a Bíróság álláspontjára – meg kell állapítani, hogy csak olyan információk kezelése jöhet szóba, amelyet a bizalmas kezelésre vonatkozó kötelezetti körnek rendelkezésre állnak, tehát, amely adatokat megadták. Ez tehát feltételezi annak fennállását, hogy a szállítás megkezdése előtt vagy annak során az adatok teljes körűen meghatározásra kerülnek. Meg kell azonban állapítani, hogy a rendelet 18. cikkének (4) bekezdése, maga nem keletkeztet semmiféle bizalmas kezelési kötelezettséget, hanem az (1) bekezdés szerint közölt információk bizalmas kezelésével kapcsolatban mindössze a vonatkozó uniós jogi rendelkezések és hatályos nemzeti rendelkezések alkalmazására utal. Az információk bizalmas kezelése tehát olyan kivételként értelmezendő, amely valamely különös szabályozás elfogadásához van kötve.

Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó szabályozás vizsgálata során további tisztázásra váró kérdések merülnek fel. Elsőként azt célszerű megvizsgálni, hogy milyen alanyi kört érint a bizalmas kezelésre vonatkozó szabályozás. Az információk bizalmas kezelésére vonatkozó rendelkezés alanyi körének meghatározása eltérő értelmezési lehetőségeket vet fel, azaz az alkalmazási köre lehetséges alternatíva szerint a hatóságokra, a szállításban részt vevő személyekre vagy harmadik személyekre vonatkozik. Az ismert álláspontok mindegyik lehetőséget akceptálták, voltak akik szűkítő értelmezéssel csak a hatóságokra tartották irányadónak¹⁶, voltak akik mindenkire vonatkozóan értelmezték és voltak akik köztes megoldásként a személyi kör némi szűkítésével határozták meg a teljes spektrumot.

¹⁶ C-1/11. sz. Interseroh ügyben ítélet 34. pontjára hivatkozással, a Bíróság megállapította, hogy a belga, az osztrák és a portugál kormány a 18. cikk (4) bekezdését a (3) bekezdéssel hozta összefüggésbe, következésképpen úgy vélte, hogy a (4) bekezdés azon szabályozásokra utal, amelyeket a vizsgálat, az alkalmazás ellenőrzése, a tervezés és a statisztika céljából információkat bekérő hatóságok tekintetében alkalmazni kell. Az e szabályozásokra történő utalás tehát kizárólag az információknak a tagállamok érintett illetékes hatóságai általi bizalmas kezelését szabályozó rendelkezésekre vonatkozhat. Az ítélet 35. pontjában az Interseroh álláspontja került ismertetésre, mely szerint a rendelet 18. cikke (4) bekezdésének szövege, az e cikkben belüli, külön bekezdésben való elhelyezkedése és rendeltetése alapján, amely az üzleti titok biztosítása, az információk bizalmas kezelésének kötelezettsége a szállítási folyamat résztvevőire is vonatkozik.

Ez utóbbi álláspontot képviselte és fogalmazta meg a Bizottság is, amelynek érvelését a Bíróság is elfogadta. Az Európai Bizottság, köztes álláspontot képviselve, úgy vélte, hogy a bizalmas kezelés kötelezettsége nemcsak a tagállamok érintett illetékes hatóságai tekintetében alkalmazandó, hanem a hulladékszállításban részt vevő vállalkozások tekintetében is, ám kizárólag harmadik felekkel fennálló kapcsolataikban, mivel e vállalkozások egymás között szerződés útján határozhatják meg az információk nem engedélyezett közlésének joghatásait.

A tágabb személyi kör figyelembe vételére a Bíróság azzal az indoklással jutott, hogy a (4) bekezdés – meghatározott információk bizalmas kezelésének a kérdése – általános és önálló megfogalmazást kapott a (3) bekezdéshez¹⁷ képest, amelytől egyébként is elkülönül jogszabályszerkesztésileg. Azaz a rendelkezés alkalmazható valamennyi olyan személy tekintetében, akik birtokában lehetnek a rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében említett információknak, azaz nem kizárólag a célország vagy a küldő ország hatóságai, hanem a hulladékszállításban részt vevő valamennyi természetes vagy jogi személy tekintetében. Az érvelésnek ugyanakkor tartalmi indokai is voltak. Ezek szerint a rendelet 18. cikkének (4) bekezdése a szállítás résztvevői tekintetében kizárólag harmadik felekkel fennálló kapcsolataikban alkalmazható, egymás közötti kapcsolataikban nem, mivel e rendelkezés nem engedélyezheti egy kereskedő számára, hogy információkat hallgasson el a hulladék címzettje elől.

5. Az információ szabadság uniós és nemzeti szabályozása

Előljáróban célszerű megvizsgálni azokat az uniós rendelkezéseket, illetőleg nemzeti szabályokat, amelyek lehetővé teszik a tagállamok számára a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságának a 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben kimondott elvétől való eltérést.

A hulladékszállításról szóló rendelet (2006) preambulumban olvashatjuk, hogy *“a tagállamokat fel kell kérni annak biztosítására, hogy – az 1998. június 25-i, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló UNECE egyezménynek (Aarhusi Egyezmény)¹⁸ megfelelően – az illetékes hatóságok tegyék nyilvánosan hozzáférhetővé a szállításokról szóló bejelentésekre vonatkozó tájékoztatást, amennyiben ezek az információk nem bizalmasak a nemzeti vagy közösségi jogszabályok szerint.”*¹⁹ A 2003/4 irányelv²⁰, amelynek pontosan az a

¹⁷ A 1013/2006 rendelet 18 cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok nemzeti jogszabályaikkal összhangban, ellenőrzési, végrehajtási, tervezési és statisztikai célokra kérhetik az (1) bekezdésben említett információ szolgáltatását az e cikk hatálya alá tartozó szállításokra vonatkozóan.

¹⁸ Az Aarhusi Egyezmény nagymértékben támaszkodott az 90/313/EGK irányelv rendelkezéseire, de sokkal szélesebben határozta meg a ‘környezeti információ’ fogalmát, főszabályként felére csökkentette a környezeti információ rendelkezésre bocsátásának határidejét, szűkítette a kivételek körét, előírta a megtagadás indokainak szűk értelmezését, illetve részletesen szabályozta az információhoz való hozzáférés aktív formáját.

¹⁹ A 1013/2006 rendelet Preambulum rendelkezésének 23. pontja.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

célja, hogy az uniós jogi rendelkezéseket ezen egyezményrel összhangba hozza, akként rendelkezik, hogy a tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele hátrányosan befolyásolná a következőket: „üzleti titok vagy intézményi titok, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket”.²¹ Ezen kapcsolódó rendelkezések alapján megállapítható, hogy a hatóságok birtokában lévő környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés jogának elve alóli kivételeket fogalmazzák meg.²² A Varec-ügyben²³ hozott ítéletében a Bíróság például a gazdasági szereplőknek a bizalmas információik és üzleti titkaik védelméhez való jogát mérlegelte a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó információkhoz való hozzáféréshez való joghoz képest. A bizalmas információk védelmére vonatkozó joggal kapcsolatban megállapítható, hogy ez a jog lényegében anyagi jogi jogosultság, amelynek gyakorlása során eljárás jogi hatásai is vannak. Fontos, hogy az ajánlatkérők ne hozzanak nyilvánosságra olyan, közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információkat, amelyek megismerése a verseny torzítására használható akár a folyamatban lévő közbeszerzési eljárásban, akár későbbi közbeszerzési eljárásokban. Tekintettel a rendkívül súlyos kárra, amelyet egyes információknak valamely versenytárral történő szabálytalan közlése okozhat, az említett testület ezen információknak az eljárásban résztvevő féllel történő közlése előtt köteles lehetőséget adni az érintett gazdasági szereplőknek, hogy azok bizalmas jellegére, vagy üzleti titok voltára hivatkozzon.

Ezt követően joggal vetődik fel a kérdés, hogy a közösségi/uniós illetőleg nemzeti szabályozás ebben a megfogalmazásban alkalmas-e a hulladékot termelő személy adatai feltüntetésének korlátozására, az adatok megadásának elkerülésére. E vizsgálat során szem előtt kell tartani, hogy a bizalmas kezeléshez való jog nem elvként, hanem épp ellenkezőleg, kivételként került kimondásra, amely tehát szigorúan értelmezendő.²⁴ A rendelet (2006) egyetlen dokumentum használatát írja elő,

²¹ A 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdésének d) pont.

²² A 2003/4 irányelv 3-5. cikkei tartalmazzák a környezeti információkhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályokat. A jogszabály különbséget tesz a hatóság birtokában lévő, illetve a hatóság számára tárolt információk között. Az előbbi jelenti a hatóság birtokában lévő, általa előállított vagy kézhez vett környezeti információkat, míg az utóbbi a hatóság részére ténylegesen valamely természetes vagy jogi személy által tárolt környezeti információkat. Lásd bővebben: Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában*. PhD értekezés, Pécs, 2010, 102.

²³ C-450/06. sz. ügy VAREC SA kontra ETAT BELGE, vö: A Kúria jogegységi határozatával a 1/2013. KMJE.

²⁴ A C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-6625.) A Bíróság a C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítéletben úgy ítélte meg, hogy a francia törvény túlságosan általános, amennyiben lehetővé teszi az azon indokkal történő megtagadást, hogy az információ hozzáférhetővé tétele „általános jelleggel” sérti „a törvény által védett titkokat”. Lásd a C-266/09. sz., Stichting Natuur en Milieu és társai ügyben 2010. december 16-án hozott ítéletet (EBHT 2010., I-13119.), amelyben azt állapították meg, hogy minden egyedi esetben mérlegelni kell a hozzáférhetővé tétel által szolgáltatott közérdeket a hozzáférés megtagadása által szolgált érdeket.

amelynek tartalmát a VII. mellékletében határozza meg, és nem tartalmaz semmilyen vagylagos rendelkezést, amely lehetővé tenné két eltérő, az ellenőrző hatóságnak, illetve a címzettnek szánt dokumentum, illetve csak az ellenőrző hatóság által dekódolható kóddal ellátott dokumentum használatát. A rendelet 18. cikke (1) bekezdésének b) pontja egyébiránt akként rendelkezik, hogy a rendelet VII. mellékletében szereplő dokumentumot a hasznosító intézmény, laboratórium és a címzett a hulladék megérkezésekor köteles aláírni, míg a rendelet 20. cikkének (2) bekezdése pontosítja, hogy a 18. cikkének (1) bekezdése értelmében közölt információt a címzett és a hulladékot átvevő létesítmény a szállítás megkezdésének időpontját követően legalább három évig köteles megőrizni. A címzett mint a dokumentum aláírója és birtokosa, nem kaphat csonka változatot kézhez. A jogi szabályozás tehát teljesen egyértelmű és következetes az értelmezést illetően. Az tehát jogalkotási kérdés körébe esik, hogy olyan új szabályozás kerüljön-e megalkotásra, amely lehetővé teszi a hulladéktermelő kiletének a hulladékok címzettje részére történő közzétételének elkerülését.

6. A hulladékszállításról szóló rendelet hatékony érvényesülése

Mindenesetre az elv nem korlátlan jogosultságként ölt testet, hanem azt a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelni. Következésképpen az elv korlátozható azzal a feltétellel, hogy a korlátozások közérdeken alapuló kényszerítő okokkal igazolhatók, alkalmasak az általuk elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladják meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. A kereskedő azon kötelezettsége, hogy felfedje a termelő kiletét, a környezetvédelem közérdekű céljának felel meg. A Bíróság álláspontja szerint az adatoknak a hulladék címzettjének átadott dokumentumon való feltüntetésére vonatkozó kötelezettség szükségesnek tűnik e cél eléréséhez. E kötelezettség kétszeres, az ellenőrző hatóságok számára a hatékonyságot, a hulladékhasznosításért felelős címzettek számára pedig a biztonságot biztosító garanciának tekinthető. Lényeges vizsgálati szempont tehát, hogy a szóban forgó beszerzési forrásról szóló információ milyen mértékben járul hozzá a környezet védelméhez, másrészt az, hogy az üzleti titok ezen információ közzététele során milyen mértékben sérül.

6.1. Garanciális szempontok a hatóságok oldalán

A hulladék szállítása vagy a célállomásra való megérkezése során történő ellenőrzése hatékonyságának feltétele ugyanis az, hogy a tranzitállam vagy a célállomás szerinti állam hatóságai a hulladékot kísérő dokumentumba betekintve azonnal tudomást szerezzenek a termelő kiletéről, anélkül hogy a szállítást szervező személyhez kellene fordulniuk, aki – a rendelet 18. cikke (1) bekezdése a) pontjának alkalmazásában – a küldő államban található. Amint azt a belga kormány állítja, ezen információ olyan kritériumnak tekinthető, amely lehetővé teszi annak mérlegelését, hogy szükség van-e fizikai ellenőrzés lefolytatására, amely szükségképpen hosszú és költséges, mivel az áru megállítást igényli. Tehát az, ha a kereskedőhöz kell fordulni a termelő kiletének megismerése végett, lassítja az ellenőrzési eljárásokat.

Yves Bot Főtanácsnok Indítványában kiemelte, hogy noha a zöld listán szereplő hulladékokat úgy kell tekinteni, mint amelyek minimális veszélyt jelentenek

a környezet és az emberi egészség számára, a rendelet 18. cikkének (1) bekezdésében előírt információszolgáltatási kötelezettség célja a veszélyes hulladékok tekintetében előírt előzetes értesítési és írásos beleegyezési eljárás megkerülése kockázatainak kiküszöbölése. Következésképpen lényeges, hogy a tagállami hatóságok folyamatos felügyeletet gyakorolhassanak a hulladék termelési helyétől a végső hasznosításának helyéig történő szállítása folyamán, annak érdekében, hogy lehetőségük nyíljon annak vizsgálatára, hogy e hulladékok valóban a zöld listán szerepelnek-e, vagy hogy adott esetben nem keveredtek-e más anyagokkal olyan mértékben, amely veszélyeztetné a környezet tiszteletben tartása mellett történő hasznosításukat, a hulladékkezelés környezeti szempontból eredményes-e. A hulladéktermelő megjelölése önmagában alapvető fontosságú jelzéseként szolgálhat, amikor például megállapítást nyer, hogy a termelő általában veszélyes hulladékot termel. Továbbá, ha a hasznosító intézmény vagy a célállam ellenőrző hatóságai úgy ítélik meg, hogy nem kellő módon tájékoztatták őket, kiegészítő pontosításokat kérhetnek e termelőtől. A termelő kilétének ismerete a címzett számára tehát elengedhetetlen információ, amelynek megadása nem tagadható meg, arról a címzettnek tudomással kell bírnia.

A rendelet a tagállamokat teszi felelőssé a hulladékszállításra vonatkozó ellenőrzési intézkedések alkalmazásáért, és pontosítja, hogy ezen intézkedések körébe tartoznak azon szűrőpróbaszerű ellenőrzések is, amelyek nemcsak kezdetben, a termelőnél, a birtokosnál vagy a bejelentőnél, a szállítás során, de a célállomáson, a címzettnél vagy az intézménynél is végezhetők. Ezen ellenőrzések, a hulladék fizikai ellenőrzésén túl, a dokumentumok vizsgálatát és a résztvevők kilétének megerősítését is magukban foglalják. A célállam hatóságainak a hulladék érkezési helyén el kell tudniuk végezni az ellenőrzéseket. A Főtanácsnak e rendelkezésekből azt a következtetést vonta le, hogy ezen ellenőrzések hatékonyságának feltétele, hogy e hatóságok hozzáférhessenek a címzettnél ahhoz az egyetlen olyan dokumentumhoz, amelynek különböző információs mezői teljes egészében ki vannak töltve.

A hulladékszállítás bejelentési és engedélyeztetési rendjére vonatkozó előírások eltérőek, a hulladékok veszélyességétől függően szigorú, vagy kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni. Például a nem engedélyköteles, ún. zöldlistás hulladékok – az OECD országain belül normál kereskedelmi terméként szállítható hulladékok – esetében kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni, mint az engedélyköteles veszélyes hulladékoknál. A 'zöldlistás' hulladékok határon átnyúló szállítása esetén a szállítmányt kísérő okmánnyal kell ellátni. Az engedélyhez nem kötött, zöldlistás hulladékok szállításával kapcsolatban a hulladékszállítási rendelet (2006) lehetővé tette olyan tagállami szabályok megalkotását, amelyek szerint a szállítmányt kísérő dokumentumokat az illetékes hatóságok részére be kellett nyújtani. A magyar szabályozás élt is ezzel a lehetőséggel.²⁵ A bejelentési kötelezettség lehetővé tette e szállítmányok felügyeletét és ellenőrzését, ezáltal az illegális hulladékszállítás kockázatának csökkentését.²⁶ Ez a bejelentési kötelezettség a jogszerűen kitöltött és aláírt űrlapra vonatkozik, amelyből a címzett információkat szerez a beszerzési forrásra (hulladéktermelő kilétére) vonatkozóan. A bejelentési

²⁵ Lásd a 180/2007. (VII.3.) Korm. rendelet az országhatárt átlépő hulladékszállításról 2. §.

²⁶ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május.

kötelezettség fenntartása mellett, olyan információszolgáltatói rendszer kiépítése lehet célszerű, amely alapján a közvetítőnek is lenne bejelentési kötelezettsége a hatóság felé a hulladéktermelő személyét illetően, anélkül, hogy ezt az adatot a címzett részére szolgáltatnia kellene. Ettől eltérő megoldásként szabályozható egy olyan modell is, amikor a bejelentési kötelezettség során, a címzett nem tudja a beszerzési forrást megjelölni, de ezek az adatok a közvetítőnél rendelkezésre állnak (összhangban a mérlegelési jeggyel, szállító levéllel) és bármikor lehívhatók a hatóságok által.

6.2. Garanciális szempontok a címzett oldalán

A hulladékgazdálkodásról szóló jogszabályok a hulladéktermelő különleges és kiemelt felelősségét állapítják meg, amelyek indokolják ezen személy beazonosíthatóságának jelentőségét. A hulladékszállítási rendelet (2006) értelmében²⁷ a termelő megteszi a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy az általa szállított hulladék kezelése az emberi egészség veszélyeztetése nélkül és környezetvédelmi szempontból megfelelő módon történjen a szállítás teljes tartama alatt, és a hasznosítás, valamint az ártalmatlanítás során. A termelő felelőssége tehát csak e folyamatok befejezését követően szűnik meg. A termelő illetőleg bejelentő mellett illetőleg azonosan módon a hulladékszállítást szervező személy felelőssége is megállapítható. Felelőssége hangsúlyos jelentőséget kap jogellenes hulladékszállítás esetén, amely esetben első helyen terheli a visszavételi kötelezettség és a költségek viselésének kötelezettsége. A láncmechanizmus alapján pedig a bejelentő és végső soron a küldő állam hatóságának felelőssége is megállapításra kerülhet. *“Különösen azokban az esetekben, amikor az illegális szállításért sem a bejelentő, sem a címzett nem tehető felelőssé, akkor az érintett illetékes hatóságok együttműködnek a kérdéses hulladék környezetvédelmi szempontból megfelelő módon történő hasznosításának vagy ártalmatlanításának biztosítása érdekében”.*²⁸ Az illegális hulladékszállítások esetén a szállítás szervező személyre a bejelentőre megállapított kötelezettségek vonatkoznak.²⁹ Ugyanakkor a rendeletben rögzített felelősségi szabályok nem érintik a felelősségre vonatkozó nemzeti vagy közösségi jogszabályokat.³⁰ A hulladékokról szóló keretirányelv³¹ akként rendelkezik, hogy az eredeti termelő vagy birtokos a teljes hasznosítási és ártalmatlanítási művelet elvégzésének felelőssége alól nem mentesül, még akkor sem, ha a hulladékot előzetes kezelés céljából más személyhez szállítják. E rendelkezés a rendelet sérelme nélkül lehetővé teszi egyébiránt a tagállamok számára, hogy meghatározzák a felelősség feltételeit, és határozzanak arról, hogy mely esetekben marad az eredeti termelőnél a felelősség a teljes kezelési folyamatért, és mikor osztható meg a termelő és a birtokos felelőssége a kezelési folyamatban részt vevő szereplők között, vagy hárul át egyikükre a másikkra.

²⁷ 1013/2006 rendelet 49. cikkének (1) bekezdése.

²⁸ 1013/2006 rendelet 24. cikk (5) bekezdés.

²⁹ 1013/2006 rendelet 24. cikk (9) bekezdés.

³⁰ 1013/2006 rendelet 24. cikk (10) bekezdés és 25. cikk (5) bekezdés alapján.

³¹ A hulladékokról szóló keretirányelv és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkének (2) bekezdése.

A hulladékokról szóló keretirányelv értelmében alapvető a termelő felelőssége a hulladék minősítésében és a hulladék megfelelő elhelyezésében. Az Állami Számvevőszék jelentése megállapítja – a 2008-2010 terjedő időszakra lefolytatott ellenőrzése során – az uniós és a hazai hulladékszallítási rendeletek nem érvényesítették a hulladék termelője (birtokosa) felelősségének alapelvét, annak érdekében, hogy az illegális hulladékszallítás, illetve vitás esetekben az alapvető felelősség a hulladéktermelőé (birtokosáé) legyen. A vitás esetek megoldására a bírósági út (Európai Unió Bírósága), vagy azt elkerülve a konszenzus, megegyezés lehetősége állt fenn (pl. 2006 német hulladékügy),³² a szabálysértés kivizsgálására hivatott európai testület hiányában.³³ A hazai hatóságok a közigazgatási eljárások eredményeként (2008-2010 között) 183 esetben állapítottak meg hulladékgazdálkodási bírságot a határonátnyúló hulladékszallításokkal kapcsolatban, összesen 232 M Ft értékben. Az esetek 68%-ában (124 eset) a bírság alapösszegét, 200 ezer Ft-ot szabtak ki.³⁴ A hulladékgazdálkodás rendjét sértő, büntetőjogi felelősség körébe tartozó ügy (bűncselekmény) a 2006-os német hulladék-ügy volt.

Mindebből az következik, hogy a címzetti felelősséget lényegében nem befolyásolja a hulladéktermelő személyének az ismerete. Ez a helyzet a hatóságok felelőssége tekintetében sem bír jelentőséggel, hiszen a termelő kiléte ismert a közvetítőnél fellelhető adatok alapján, a hulladékgazdálkodási lánc részeseinek megszűnése, felszámolása pedig nem prognosztizálható. Ennek ellenére kétségtelen tény, hogy ha az adatok a hatóságok birtokában vannak az időtényező jelentősen befolyásolhatja az eljárás eredményes kimenetelét.

6.3. Az üzleti titok körébe tartozó adatok védelméhez való jog korlátozása

A 'zöldlistán' szereplő hulladékoknak a rendelet által bevezetett információszoigáltatási rendszer arányosságának a kérdése tekintetében a vélemények megoszlanak. A véleményeltérés személyi körét sematikusán úgy körvonalazhatjuk, hogy az arányosság elvét vallja a Bíróság, tagállamok, hatóságok, míg a másik álláspont képviselői a gazdasági élet üzleti szereplői. Ha a jogi szabályozás rendszeréből indulunk ki, akkor elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy az üzleti titok védelme korlátozza-e az információ szolgálatást abban a vonatkozásban, hogy a közvetítőnek ki kell töltenie a VII. mellékletben található szállítási okmány rovatát, azaz a beszerzési forrásra vonatkozó adatokat is. Ha a kérdést erről az oldalról közelítjük meg, akkor a vonatkozó rendelet hatályának kérdését vizsgáljuk. A kérdés másik oldalról is megközelíthető, amelynek értelmében vizsgálható, hogy az üzleti titok védelmét korlátozza-e illetőleg

³² A Németországból Magyarországra (2006 német hulladékügy) engedély nélkül szállított, valójában engedélyköteles hulladék visszaszállítására, elhelyezésére a két ország hivatalos szervei az egyeztetési folyamatot választották. A tárgyalások eredményeként a hulladék több mint felét szállították vissza Németországba, és a vissza nem szállított hulladékot magyarországi létesítményekben kellett kezelni (továbbá a helyszínen maradt mintegy 479 tonna hulladék).

³³ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszallításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május.

³⁴ Állami Számvevőszék Jelentés: *Az EU hulladékszallításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről*, 2012. május, 4. számú melléklet.

kizárja-e az információ szolgáltatási kötelezettség, amely a vonatkozó rendeleti szabályozás érvényességének kérdését érinti. Összefoglalóan tehát a kötelezettség összeegyeztethető-e az üzleti titok védelmének követelményeivel.

Általános tételként leszögezhető, hogy az üzleti titok védelméhez való jog az uniós jogban általános elvként jelenik meg.³⁵ Ezt támasztja alá a Bíróság ítélkezési gyakorlata³⁶ is. E jog szerepel az Európai Unió Alapjogi Chartájában mint a gondos ügyintézéshez való jog, a tulajdonhoz való jog vagy a gazdasági tevékenység szabad gyakorlásához való jog alkotóeleme, mely védelemben részesül.³⁷ Ugyanakkor az unió elsődleges és másodlagos jogalkotási termékeiben a környezet magas szintű védelme jelenik meg, amely célt és követelményrendszert integrálni kell a többi politika szintjén. A Bíróság ítéletében megállapította, hogy „az a tény, hogy a ... rendeletet alkalmazni kell a nem veszélyes hulladékokra és a hasznosításra szánt hulladékokra is, nem biztosít számára kereskedelmi jelleget, és nem csökkenti környezetvédelmi jelentőségét.”³⁸ Ugyanezen ítéletében a Bíróság azt is megállapította, hogy a rendelet mind célját, mind tartalmát tekintve főként az emberi egészség és a környezet védelmét szolgálja a hulladékok határokat átlépő szállításának esetleges káros hatásaival szemben.

A nemzeti jog értelmében, a német szövetségi Alkotmány úgy rendelkezik, hogy valamely vállalkozás beszerzési forrásai üzleti titoknak minősülnek, amelyek az alapvető jogok védelmének hatálya alá tartoznak. Nincs olyan alkalmazandó nemzeti rendelkezés, amely lehetővé tenné a szóban forgó alapvető jogok korlátozását. Ez a szabályozás analóg a magyar alkotmányos szabályozással. Az Alkotmánybíróság – az üzleti titok Ptk.-beli meghatározására és a gazdálkodó szervezetek életében betöltött jelentőségére tekintettel –, mint a magántitok egyik fajtája, az üzleti titok esetében is megállapította az alkotmányos védelem szükségességét.³⁹ Egy, a piaci verseny keretei között működő gazdasági társaság számára az üzleti titoknak minősülő tények, információk, megoldások vagy adatok, amelyekre vállalati, gazdasági terveit, stratégiáját építi, nagy jelentőséggel bírnak, hiszen ezen információkra alapozva hozza meg

³⁵ Az Alapjogi Charta 41. cikkének (2) bekezdése értelmében a gondos ügyintézéshez való jog magában foglalja többek között „mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintszen.” Az említett jog szerepel az EUMSZ 339. cikkben, amely előírja az uniós intézmények tagjai számára, hogy nem fedhetik fel a szakmai titoktartási kötelezettség alá tartozó információkat, „különösen a vállalkozásokra, üzleti kapcsolataikra és költségelemeikre vonatkozóan.”

³⁶ C-53/85. sz., AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ügyben az eljárás különleges helyzetre vonatkozik, amelyben az igazgatási eljárás elveire vonatkozó megállapításokra került sor. Lásd még C-36/92. P. sz., SEP kontra Bizottság ügyet.

³⁷ Lásd a C-280/93. sz., Németország kontra Tanács ügy, a C-20/00. és C-64/00. sz., Booker Aquaculture és Hydro Seafood egyesített ügyek, a C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyek, a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyek, a C-450/06. sz. Varec-ügy.

³⁸ C-411/06. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítéletének 67. pontja.

³⁹ Lásd: 165/2011. (XII.20.) AB határozat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alapjogok nem feltétlenül csak természetes személyeket illetnek meg, egyes jogok sérelmére hivatkozhatnak jogi személyek is, amennyiben az az alapjog természetére tekintettel értelmezhető.

döntéseit, melyek biztosítják a piacon elfoglalt helyét, így az ilyen információk nyilvánosságra kerülése a piacról való kiszorulását eredményezheti. Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította „*az üzleti titkok jelentőségének tágabb perspektívát adnak a határokon átnyúló gazdasági viszonyok, de legalábbis az egységes európai piac összefüggése, az a tény, hogy a vállalkozások, ... az európai piaci dimenziókban hozzák meg gazdasági döntéseiket*”.⁴⁰

Az üzleti titok védelme területén több helyen találunk szabályozást a magyar jogban. Elsőként a Ptk-t kell kiemelni, amely a 2:47. §-ban (korábban: Ptk. 81.§) a személyiségi jog körében szabályozza az üzleti titokhoz való jogot és a Know-how-t, mint védett ismeretet.⁴¹ Az új Ptk. átírta az üzleti titok fogalmát, amely ezen túl csak a `nem közismert`, illetve `nem könnyen hozzáférhető` adatokra terjed ki, és ezekre is csak akkor, ha a titokgazdát a megőréssel kapcsolatban felróhatóság nem terheli. A Btk.⁴² külön tényállást hozott magával az üzleti titok védelmére⁴³ amely által három évig terjedő börtönbüntetéssel lett fenyegetett az üzleti titok megsértése. A harmadik törvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvény,⁴⁴ amely inkább csak aláhúzza a Ptk. alapvető szabályát, jobbra a Gazdasági Versenyhivatal eljárása során említi az üzleti titkot. Az üzleti titok teljeskörű védelme érdekében az unió szintjén is megszületett egy irányelv-tervezet, javaslat 2013. november 28-án, amely a nem nyilvános know-how és üzleti információk (üzleti titkok) jogosulatlan megszerzésével, felhasználásával és felfedésével szembeni védelemről rendelkezik.⁴⁵ Ennek megfelelően várható további jogszabálmódosítás az üzleti titok hazai szabályozása körében. Anélkül, hogy a javaslattal részletesen foglalkoznánk, vizsgáljuk meg azokat a lehetőségeket, amelyek az üzleti partnernek átadott információk felhasználása körébe vonhatók. Az üzleti titoknak minősülő adatok szerződő partner által történő bizalmas kezelése, nagyon nehezen definiálható kategória. Ebben az esetben a bizalmas kezelés úgy tűnik erkölcsi, az üzleti tisztesség körébe tartozó és jogkövetkezményeket tekintve jogi kategória. A bizalmas kezelés alapvetően

⁴⁰ 165/2011. (XII.20.) AB hat.

⁴¹ Ptk. 2:47. § [Az üzleti titokhoz való jog. Know-how (védett ismeret)] (1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli. (2) Az üzleti titokkal azonos védelemben részesül az azonosításra alkalmas módon rögzített, vagyoni értéket képviselő műszaki, gazdasági vagy szervezési ismeret, tapasztalat vagy ezek összeállítása (e törvény alkalmazásában: védett ismeret), ha a jóhíszeműség és tisztesség elvét sértő módon szerzik meg, hasznosítják, közlik mással vagy hozzák nyilvánosságra. E védelemre nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki a védett ismerethez vagy az azt lényegében helyettesítő hasonló ismerethez (a) a jogosulttól független fejlesztéssel vagy (b) jogszerűen megszerzett termék vagy jogszerűen igénybevett szolgáltatás vizsgálata és elemzése útján jutott hozzá. (3) Az üzleti titok megsértésére nem lehet hivatkozni azzal szemben, aki az üzleti titkot vagy a védett ismeretet harmadik személytől kereskedelmi forgalomban jóhíszeműen és ellenérték fejében szerezte meg.

⁴² Btk. 2012. évi C. törvény.

⁴³ Btk. 418. §.

⁴⁴ 1996. évi LVII. törvény.

⁴⁵ COM(2013) 813 final, 2013/0402 (COD).

a jóhiszeműség jogi kategóriájával azonosítható. Csábító üzleti lehetőség kínálkozik, ha a kereskedelmi láncolatban hátrább álló, a beszerzési forrás személyét megismeri. A Főtanácsnok és a Bizottság álláspontja szerint *“... a szállítási folyamat résztvevői az egymás közötti kapcsolatokban bizonyos fenntartások mellett szerződési kikötések útján enyhíthetik az abból esetlegesen eredő kényelmetlenségeket, hogy a címzett a termelő kilitére vonatkozó információkat a rendelet által előírtól eltérő célból használja fel.”*⁴⁶ Természetesen magánjogi alapon a felek szerződésükben rendezhetik az információk kezelésének és felhasználásának szabályait, de ezzel a megoldással kapcsolatban nagyon sok kétely fogalmazható meg. Számos üzleti megoldás kínálkozik arra, hogy a partner adatai felhasználásra kerüljenek anélkül, hogy a címzett felelőssége megállapítható lenne.⁴⁷

Az üzleti titok kérdéskörétől meg kell különböztetnünk a közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmát, amely alapvetően a környezetvédelmi hatóságok részére keletkeztet adatvédelmi illetőleg nyilvánosságra hozatali kötelezettséget.⁴⁸ Ebben a relációban – az adatvédelmi biztossal egyetértve – a közérdekű adat és az üzleti titok összeütközése esetén addig a határig, amíg a közpénzek felhasználásának nyilvánosság általi ellenőrzése indokolja, háttérbe kell vonulnia a gazdasági érdekekhez fűződő jognak.⁴⁹ Annak ellenére, hogy ez a megállapítás más jellegű ügyben született, a környezetvédelmi érdekek elsőbbsége tekintetében is helytálló. Ez a megállapítás abban az esetben is igaz, amikor a meghatározott személyeknek környezetvédelmi adatokat kell nyilvánosságra hozniuk.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló *„törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteltben tartsák, valamint a közügyek átláthatósága a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítésével megvalósuljon.”*⁵⁰

⁴⁶ Főtanácsnoki indítvány 99. pontja.

⁴⁷ 165/2011. (XII.20.) AB határozat; A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 2012. augusztus 31., Budapest. Azt az üzleti titok fogalma is egyértelművé teszi, hogy csak azok az adatok minősíthetők üzleti titoknak, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala vagy felhasználása a titok birtokosának érdek- vagy jogsérelmet okoz. Egy adat üzleti titokká minősítésének az is elengedhetetlen feltétele, hogy a titokbirtokos jogszerű érdekében álljon az adat megőrzése.

⁴⁸ 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat; 6. közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli.

⁴⁹ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlása a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról, 2012. augusztus 31., Budapest.

⁵⁰ 2011. évi CXII. törvény.

Az adatvédelmi biztos kifejtette, hogy az „üzleti szférában a gazdálkodó szervezetek rendelkezési joggal bírnak adataik felett, feltételeket szabhatnak üzleti információik bizalmas kezeléséhez”, azonban „jóval korlátozottabbak a lehetőségeik a tekintetben, hogy megtegyék az üzleti információk titokban maradásához szükséges intézkedéseket”, amely azonban a „jogszerű védelemre való igényt nem szünteti meg.”⁵¹

A közérdekű adat szolgáltatása hatóságok számára általános gyakorlat, akik ezzel az adattal nem élhetnek vissza. A magánjogi jogügyletben szereplő szerződő partner részére történő adatszolgáltatás közjogi előírása a másik terület. Álláspontom szerint attól egyetlen gazdasági szereplő sem zárkózik el, hogy a környezeti közérdekű adatokat a hatóság rendelkezésére bocsássa. Az azonban feltételezhető, hogy az üzleti partner adatainak (beszerzési forrás megjelölése) a címzett részére történő átadása a közvetítő kereskedő gazdasági érdekét és üzleti titokhoz való jogát sértheti.

7. Zárszó

Az joggal feltételezhető, hogy a hulladéktermelő kilétének a hulladékszállítmány címzettjének részére való felfedésére vonatkozó kötelezettség a közvetítő kereskedők üzleti titkai védelmének sérelmét valósíthatja meg. A rendelet, mint egyértelmű és feltétel nélküli másodlagos jogi rendelkezés hatályát azonban korlátozhatja-e? Az tehát megállapítható a jelenlegi szabályozás alapján, hogy ezt a korlátozást nem engedi meg, mentességet nem fogalmaz meg, mint ahogy a bírói gyakorlat is erre a következtetésre jutott. Ebből azonban felvetődik a kérdés, hogy egy adminisztratív nyomkövetési mechanizmusnak szükségképpen azzal a következménnyel kell-e járnia, hogy a szállítmány címzettje tudomást szerez a hulladék termelőjének kilétéről? A jogi szabályozás módosításának a lehetőségét felvetve, lehetnek arra megfelelő eszközök, hogy a környezeti érdek és a gazdasági érdek szinkronba kerüljön bármely jog sérelme nélkül. A jelenlegi helyzetben ugyanis joggal kérdőjelezhető meg a közvetítő kereskedelem létjogosultsága, azaz erre irányuló jogszabályi lehetőség és a megvalósítás lehetősége közötti disszonancia. Teljes mértékben védve a környezetvédelmi érdekek primátusát és a környezet védelme érdekében szükség eszközök alkalmazásának a szükségességét, ésszerű megoldásokat kell működtetni és lehetővé kell tenni olyan szabályozási környezetet, amely adott esetben a hulladék közvetítő kereskedői tevékenység folytatását is lehetővé teszi. Ehhez álláspontom szerint változtatni kell az információ áramlásának módját, irányát és tartalmát, valamint ezzel egyidejűleg fejleszteni szükséges az információs rendszer kereteit és kapcsolatait.

⁵¹ 255/K/2004.