

János Ede SZILÁGYI*
A potential approach of natural resources law**

The denomination '*natural resources law*' is frequently used both in connection with the Hungarian legal research and legal training. Unfortunately, in both cases we typically face the same situation: the exact definition of the content behind the denomination natural resources law is missing. We have to mention here that we do not know of any uniformly worked out system or definition in connection with the natural resources law in any other country either. Comparing the national solutions of the individual countries, you find a plethora of conceptions when defining natural resources law.

Due to the above mentioned difficulties, in this study we cannot try to review a solution applicable in any ages and places and prefiguring.¹ Instead, much more unpretentiously, just considering the Hungarian legal situation, we try to give a possible national approximation which, following a deeper EU, international and comparative legal analysis, can be shaped and specified.

Therefore, in the first part of this study we specify a determinable study born in the frame of the United Nations (UN) in the age of forming natural resources law. We do it for two reasons: in our opinion both (a) the Hungarian jurisprudential approach of the natural resources law (b) and the present legislation can be better interpreted and may find its place in view of a later international comparison with regard to this study. In the second part of our study, we pick out and analyze a ripe approach from the rather poor Hungarian literature on natural resources law. Finally, in the third part of the study, in view of the existing Hungarian legislation we unfold our own idea on this topic.

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

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Namely, the outcome of the present paper might be applied as a potential first base for the research connected to the natural resources law of the Natural and Human Resources Law Research Institute in the University of Miskolc.

1. An early approach of the natural resources law

The study of *Guillermo J. Cano*² was published in the legal series of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in 1975.³ Cano in his study devotes a separate chapter to the natural resources law.⁴ In the introduction⁵ to the chapter, Cano starts with explaining that it is high time to treat the complexity of natural resources 'as a common and integrated whole'. In his opinion, this recognition has been realized by the researchers of several other disciplines, but the jurisprudence is still behind. Cano considers the Declaration on the Human Environment of the UN 1972 Stockholm Conference for the natural resources law as an important starting point especially in connection with the international – or shared – natural resources. Cano attaches great importance to the 1974 Colombian National Code – worked out with the help of the experts of FAO which defines the Renewable Natural Resources and Environmental Protection on a unified and integrated legal and institutional basis.

I. Before going into the details of the fundamental theorems of the new approach on the natural resources law, Cano makes a roundabout to explain what is considered as 'natural resources' devoting a separate part (i.e. the first annex⁶ of his study) to this question. In connection with the impoundment of the natural resources, Cano differentiates between the exhaustive enumeration of the various categories of natural resources used by researchers of natural sciences and the impoundment used in political sciences and economy, including legal science in the latter category as well.

I.1. Cano's starting point is that the impounding and grouping used by *natural scientists* is based on physical natural goods as opposed to goods made by men and called 'cultural goods' or 'cultural resources'. Proceeding on the same line, natural resources can be divided into the following groups: (a) *space and its components*: air, atmosphere, gases, mineral particles, streams and winds of different kinds; (b) *energy*: from the most different forms such as the sun, nuclear, wind, water, geothermic, tidal, thermal, heat; (c) *land and topography*, including slopes capable of generating energy; land is considered here as a non-agricultural resource distinct from soil; (d) *panoramic or scenic resources*: places, where a particular property of the place makes it suited for recreational uses or tourist spectacle as an 'aesthetic enjoyment'; (e) *soil* (for agriculture or livestock use); (f) *mineral deposits*: solid, liquid and gaseous; (g) *biological resources*, which include the following two categories: (g1) *plant wildlife*, both land and aquatic; (g2) *animal wildlife*, land, aquatic, amphibious and aerial (birds), including bacteria, insects and other primary forms of animal life (protist); (h) *non-maritime water resources*: i.e., water in its

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

³ It is worth noticing that the jurisprudence also determinates a period of natural resources law existed before the establishment of the separate environmental protection law; Robert L. Fischman: What is Natural Resources Law?, *University of Colorado Law Review*, 2007/78, 720-721. From this period, see Clyde O. Martz: *Cases and Materials of the Law of Natural Resources*, 1951.

⁴ Cano 1975, 3-8.

⁵ Cano 1975, 1-2.

⁶ Cano 1975, 30-33.

different forms – liquid, solid (ice, snow), or gaseous (steam, clouds) – wherever found: on the surface (rivers, lakes, etc.), underground, in the atmosphere; (i) *sea and seabed*: including sea water and its content (both biological and mineral), the seabed and its subsoil with its mineral content; (j) *geothermal resources*: endogenous steam and hot water produced naturally inside the earth as a result of the passage thereof through natural thermal sources.⁷

I.2. The *political, economical and legal science* (henceforward ‘social science’) approach of the definition of natural resources is based on a narrower concept, compared with that of natural sciences.⁸ Cano points back to the activity⁹ of *Erich Zimmermann* as an important starting point of the social science approach. According to Zimmermann’s approach, the category of natural resources is not constant, it rather depends on the age and what the people utilizing the natural resources of that age considered as natural resource. This means that in his opinion the ‘neutral goods’ of the Earth turn to be natural resources just when the man acknowledges them as natural resources. The natural resources of the present are not necessarily natural resources tomorrow. Therefore, in Zimmermann’s opinion, the word ‘resource’ refers to a function and not to a thing. Cano in his study borrowed this narrowing functionality concept as a starting point of natural resources law. Based on this concept, natural resources are changing with time and mean a category in need of a permanent reevaluation. One has to keep in mind that natural goods may have unwholesome effects for humans even if they belong to the category of natural resources, based on the social science approach (i.e. not all of their faces are positive).¹⁰

Earlier we mentioned that Cano in connection with resources differentiates natural resources from cultural resources. What’s more, we have to differentiate human resources (the human himself) from induced resources, the latter coming as the result of human activity, e.g. agricultural, fishing and forestry products, products of livestock raised by man (i.e. ‘resources, which result from the artificial cultivation of natural resources’).¹¹

II. In connection with the notion of natural resources law, Cano calls the attention that the word ‘law’ should be taken in the widest possible sense, including national, local and international law.¹² The most important theorems of Cano concerning natural resources law can be summarized in the following way:

II.1. *Early development of the areas covered by natural resource law: Non-systemization and variant development level.*

⁷ Cano 1975, 30.

⁸ Cano 1975, 31.

⁹ The scientific work cited by Cano: *Erich Zimmermann: Recursos e industrias del Mundo*, Mexico, Ponde de Cultura Economica, 1957; in English: *Erich Zimmermann: World Resources and Industries: A Functional Appraisal of the Availability of Agricultural and Industrial Resources*, New York, Harper & Brothers, 1933.

¹⁰ Cano 1975, 31-32.

¹¹ Cano 1975, 31.

¹² Cano 1975, 3.

In Cano's opinion, the 'human-human' connection was determining in the earlier development of law, and the law worked rather effectively. But in the second half of the XXth century the appearing environmental challenges made the reregulation of the 'human-(natural) goods' relationship necessary. It is not a simple problem, mostly because it is not merely a simple legal problem, rather than an interdisciplinary one.¹³ When regulating the human-goods connection, then in Cano's opinion more precise and more detailed regulations are needed in order to show how the humans can use natural goods.¹⁴ The earlier legal regulations – focusing basically on the human-human connections – were meant to regulate the situations arising from the conflicts of interests of humans.¹⁵

Cano establishes that the legal regulations on the ownership and use of certain natural resources accompany the development of human civilization from an early stage on. However, these regulations concentrated on particular elements of natural resources, that is the development of particular areas was *separated*. From the beginnings, the *regulation of land* was considered as of the highest importance. Following the legal regulation of land, the legal regulation of the other natural resources was coming up. Thus came the legal regulations in connection with water, mining, forestry, fishing and energy. Later appears the legal protection of wild animals, national parks and legal regulations fight against the artificial alteration of weather or against the pollution of the air.¹⁶

Cano finally underlines that in addition even in case of a certain natural resource we cannot speak of a comprehensive regulation, but the legal regulations on a particular natural resource were concentrating *on a particular use* of that natural resource, and later this circle of particular forms of use gradually widened as the time passed and with the appearance of a new public demand. Cano mentions as an example the regulation of water, where the first area was irrigation, and then domestic use and navigation were regulated.¹⁷

In Cano's opinion, the regulations on different natural resources are even in the XXth century of different level. In his opinion, land-regulation is the most comprehensive one.¹⁸

II.2. *The integration of the legislation of each category of natural resources.*

Cano cites the theory¹⁹ of *Gifford Pinchot* to support the interdependence of the particular natural resources and their different utilization. Essentially, Cano deduces the necessity of integration of legal provisions from this *interdependence theory* of natural

¹³ Cano 1975, 3.

¹⁴ „[T]he laws and the agencies dealing with the control and administration of natural resources are, in nearly all countries we care to mention, 'use-oriented', or concern one or more harmful effects of the resources themselves. What are needed, however, are 'resource-oriented' laws and institutions”; Dante A. Caponera: 'Towards a new methodological approach in environmental law', *Natural Resources Journal*, 1972/2, 136.

¹⁵ Cano 1975, 4.

¹⁶ Cano 1975, 3.

¹⁷ Cano 1975, 3.

¹⁸ Cano 1975, 4.

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

sciences origin and from the permanent technological development as well as from the altered social situation changed by the increasing human demand.²⁰

One of the first steps of the integration of legal regulations based on natural scientific bases is to increase *the comprehensiveness of legal regulation on different natural resources* and their utilization. Cano agreed with this process and treated it as the condition for the optimal utilization of the given natural resource.²¹

Another important element in the above mentioned process is to increase the active involvement of the state in the utilization of natural resources. Cano supports his statement by the following reasons: (a) The conservation of the natural resources can be better assured by the state. (b) In order to enforce the public interest in the use of certain resources or among different uses of a particular resource, priorities have to be set. The formation of priorities as to the utilization of a natural resource is basically a political question, and when determining the priorities, sufficient legal guarantees are required to ensure the consideration of all interests and the real priority of the greatest public interest. All these can be ensured in the best way through the state. (c) The optimum use of natural resources is of immediate interest to the state and the state may act in reaching the noble aim as a social trustee. Thus in case of emergency – thanks to its position – the state can more effectively restrict the use of a resource against the individual interest. (d) The size or type of the proper use of a particular natural resource sometimes exceeds the economic potential of the private sector, which supports the direct state utilization.²²

This means that natural resources law, in addition to the regulation of the relationship among persons, has to codify the following relationships as well: (a) the relationship between the state and the users of the natural resource; (b) the relationship between the natural resources and their users, in other words how the latter has to use the natural resources; (c) the internal relationships of the state.²³

II.3. *Shift towards the systematic codification of natural resources legislation.*

According to Cano (1975), the *planning of the integrated and coordinated utilization*, in view of the above mentioned reasons, made the codification of the legal regulations necessary, to *equalize the development differences of the legal materials for the different natural resources*.²⁴

In this respect Cano speaks of not about 'compilation' only – i.e. to collect the relevant legal regulation to a single place – but 'codification', a harmonized unification of the relevant legal regulations using a unified method. At the same time Cano recognises that due to the different utilization-technologies of different resources there is a need for specific legal regulations for each natural resource as well. In Cano's plan, during the codification process, unified general regulations and principles for all natural resources should be worked out, making the proper legal arrangement of the

²⁰ Cano 1975, 4.

²¹ Cano 1975, 5.

²² Cano 1975, 5.

²³ Cano 1975, 5.

²⁴ Cano 1975, 6. Cf. Caponera 1972, 133-152.

interferences between different natural resources and the different uses of the same resource possible.²⁵

The group of those legal institutions, which could serve the clarity and effectiveness of the legal regulations and have a unifying effect, Cano defined in the following way (a) those procedures which help to get the right of the utilization of a natural resource, (b) the unified system of restriction of using natural resources (c) the procedure for determination of priority order of natural resources and the priority of their use; (d) the legal regulations for preserving the natural resources; (e) the legal regulations enabling the integrated unified management of the natural resources.²⁶

In connection with the previous codification plan, Cano mentions several authors thinking in a similar way, and recalls an early national realization of this, namely the Nicaraguan Law on Exploitation of Natural Goods (Decree 316, 17 April 1936). At international level, Cano considers the 1971 session of the UN Natural Resources Committee to be very important, where the Secretary General was requested to make a study on the legal and institution problems relating to natural resources as a whole including of the modernization of the legal framework system.²⁷

II.4. *The natural resources are parts of the environment.*

Considering that natural resources are at the same time environmental elements, therefore, they are interdependent. Hence, natural resources law should be integrated into environmental law. Accordingly, the general legal principles used in environmental law should apply to the natural resources as well. Therefore, it is advantageous to unify natural resources law and environmental law in a single law. An example for it is the previously mentioned 1974 Colombian National Codex.²⁸

II.5. *Permanent sovereignty over the natural resources.*

In this context, Cano cites several General Assembly resolutions and related reports.²⁹ In compliance with General Assembly Resolution 2386 (XXIII), the Secretary-General published a (repeated³⁰) report³¹ on 14 September 1970 in which it is declared: "Sovereignty over natural resources is inherent in the quality of statehood and is part and parcel of territorial sovereignty – that is, the power of a State to exercise supreme authority over all persons and things within its territory."³² The sovereignty over the natural resources, which is inevitable to the economical independence, is at the same time functionally connected to the political independence, therefore, consolidation of the former inevitably strengthens the latter. The sovereignty over the

²⁵ Cano 1975, 6.

²⁶ Cano 1975, 6.

²⁷ Cano 1975, 6.

²⁸ Cano 1975, 7.

²⁹ Cano 1975, 7-8.

³⁰ The original report was published under General Assembly Resolution 1729 (XVI): United Nations: I. *The status of permanent sovereignty over natural wealth and resources*; study by the Secretariat. II. *Report of the Commission on permanent sovereignty over natural resources*, New York, 1962.

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

³² Cited by Cano 1975, 7.

natural resources provides complete freedom for the state to decide the utilization of natural resources. In unison with the spirit and the basic principles of the Charter of the UN, this freedom has been several times definitely expressed and reinforced in several General Assembly resolutions.³³

Cano deems it important to emphasize³⁴ that the General Assembly was not satisfied to accept the sovereignty over natural resources merely as an abstract legal concept. The principle has always been placed in economic and social connections, thus in paragraph 1 of General Assembly Resolution 1803 (XVII), it declared that the „right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources must be exercised in the interest of their national development and of the well-being of the people of the State concerned.”³⁵ In this context, the concept of sovereignty over the natural resources involves not only such formal rights as tenure of the natural resources and the freedom of deciding when and what way utilize the resources, but the concept extends to that the utilization should happen really for the good of the people of the state. This remark could be analyzed especially in connection with foreign investments.³⁶

III. Cano devoted a deciding part in his work to the international dimensions of the natural resources,³⁷ which is very important also in our opinion. Nevertheless, dealing with it would exceed the frame of the present article.

2. A Hungarian jurisprudential approach of natural resources law

In the Hungarian jurisprudence, professor *Tamás Prugberger* was one of the firsts³⁸ who investigated the law of natural resources in this context.³⁹ Prugberger denominates the area as the *‘protection and utilization law of natural resources’*. Prugberger describes the area as a *‘traverse lying, mixed branch of special law’*. Prugberger means by *‘traverse lying’* a special discipline and legal field arching through some basic legal branches and especially applying several dogmatical institutions in a special way.⁴⁰

³³ See the following resolutions of the UN General Assembly: General Assembly Resolutions 523 (VI) of 12 January 1952, 626 (VII) of 21 December 1952, 1314 (XIII) of 12 December 1958, 1515 (XV) of 15 December 1960, 1803 (XVII) of 14 December 1962 and 2158 (XXI) of 25 November 1966.

³⁴ Cano 1975, 8.

³⁵ Cited by Cano 1975, 8.

³⁶ Cited by Cano 1975, 8. About this, see Szilágyi János Ede: The international investment treaties and the Hungarian land transfer law, *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2018/24, 194-222, doi: 10.21029/JAEL.2018.24.194.

³⁷ Cano 1975, 23-29.

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

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

⁴⁰ Prugberger 2004, 203.

Although not using Cano's activity in the natural resources law, Prugberger arrives at a similar system as that of Cano's. In the Hungarian jurisprudence, (a) Prugberger puts the beginning of the formation of the new legal field to the 1960s;⁴¹ (b) Prugberger interpreted the category 'natural resource', which forms the basis of the natural resource law, in Zimmerman's narrower sense, that is in a social science approach;⁴² (c) Prugberger finds connections among the natural resources law and the following legal fields: agricultural law – including forestry (management) law, game (wildlife management) law, fisheries (management) law – rural development law, energy law, mining law, water law, environmental law (!), nature conservation law (!);⁴³ (d) Prugberger essentially imagines the context of environmental law and natural resources law as follows: „besides the above mentioned legal fields, all the natural subjects mentioned here are clinched by environmental (protection) law”;⁴⁴ at another place he writes on natural resources law: „it is reasonable to start the system with the general part of environmental protection law and theoretically to adjust to its norms the environmental legal aspects of the legal provisions of particular natural resources. This is why it is reasonable to start the system with environmental law. This way, environmental law can be handled as the general part of this field and the special provisions of the above mentioned legal fields as the particular (special) parts of the natural resources law.”⁴⁵ (To tell the truth, Prugberger is not always consequent in his article, there are cases when he writes that environmental law is part of natural resources law).⁴⁶

Tamás Prugberger gives a definition of the legal field: „natural resource protection and utilization law includes legal regulations such as civil law, economic law, administrative law, constitutional law, and not the least criminal law regulations connected to the exploitation and utilization of the mineral wealth, ways of their utilization principally on the territory of the country, the utilization of the surface of the Earth with architectural, industrial location, agricultural, forest-, wildlife management, furthermore with protection of the state of waters and air with the ways of their utilization, with the utilization of the nature's open and hidden energies, with the overall protection of the nature and human environment.”⁴⁷ Here we remark that the list of the nominated natural resources is not exhaustive, not even in Zimmermann's sense, rather accidental. In this context we think a solution similar to Cano's would be better, i.e. starting from an exhaustive natural science systemization and narrowing the group of natural resources according to Zimmermann's theory. Among the basic legal branches mentioned above in Prugberger's notion, constitutional and criminal regulations should in our opinion not be part of natural resources law. It does not mean that constitutional law (more precisely the constitution, in the case of Hungary, the Fundamental Law) and criminal law would not protect the appropriate utilization of the resources. But just because without doubt they have some regulations of natural resource relevance it is not necessary to treat them as part of the natural resources law. By the way, following this

⁴¹ Prugberger 2004, 202.

⁴² Prugberger 2004, 203.

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

⁴⁴ Prugberger 2004, 204.

⁴⁵ Prugberger 2004, 209.

⁴⁶ See e.g. Prugberger 2004, 202.

⁴⁷ Prugberger 2004, 202.

logic, also other branches – not mentioned by Prugberger – could be considered, e.g. financial law.

According to Tamás Prugberger, environment law and – mentioned as its part – nature conservation law form the general part of natural resources law. Furthermore, Prugberger finds similarities in case of the following legal institutions in connection with the legal regulations on natural resources, thus in this line we could start developing a unified natural resources law:⁴⁸ (a) licensing, (b) institutions serving the conservation of natural resources, (c) recultivation, (d) rural development, (e) tender, competitive bidding and conciliation process, (f) sanction-system: several kinds of the sanction-systems may be important in this context, such as administrative law, civil law, criminal law, international law.

3. A possible interpretation of the present situation of natural resources in the Hungarian law in force

Natural resources appear *expressis verbis* even in the corner stone of the effective Hungarian legal regulation, i.e. the Fundamental Law.⁴⁹ In a similar way they appear in Paragraph 7⁵⁰ of the National Avowal of the Fundamental Law, in Article P)⁵¹ and in Article 38⁵² as well. These regulations in the Fundamental Law without doubt pay attention to the natural resources and in several context are of great importance but they do not give too much handhold from the point of view of the Hungarian interpretation of the natural resources law. At the same time it is worth underlining that the definition of the category of natural resources in Article P) of the Fundamental Law only mentions examples (agricultural land, forest, supply of water), that is the Fundamental Law does not give a full scale impoundment with regard to the category of natural resources. Furthermore, it is not clear whether the category „biodiversity, in particular native plant and animal species” in Article P) of the Fundamental Law belongs to the natural resources, or they constitute a special, independent category. We ourselves, starting from the ‘*biological resource*’ subcategory mentioned at the concept of

⁴⁸ Prugberger 2004, 212-221.

⁴⁹ Note: Till 1989, the natural resources appeared in the text of the previous constitution (i.e. Act XX of 1949); namely: they were mentioned as the „asset of the nation constituting the property of the state...”; (first: § 6 of Act XX of 1949; later: § 8 (2) of Act XX of 1949).

⁵⁰ „We bear responsibility for our descendants; therefore we shall protect the living conditions of future generations by making prudent use of our material, intellectual and natural resources.” Fundamental Law, National Avowal.

⁵¹ „All natural resources, especially agricultural land, forests and drinking water supplies, biodiversity – in particular native plant and animal species – and cultural assets shall form part of the nation’s common heritage, and the State and every person shall be obliged to protect, sustain and preserve them for future generations.” Fundamental Law, Article P (1).

⁵² „The properties of the State and local governments shall be national assets. The management and protection of national assets shall aim to serve the public interest, to satisfy common needs and to safeguard natural resources in consideration of the needs of future generations. The requirements for the preservation, protection and responsible management of national assets shall be defined by a cardinal Act.” Fundamental Law, Article 38 (1).

natural resources – similarly to Cano –, consider the category of ‘biodiversity, in particular native plant and animal species’ in the Fundamental Law as part of the natural resources category.

From the point of view of the assessment and interpretation of the Hungarian legal approach to the natural resources law, Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection (hereinafter referred to as GREP) and Act LIII of 1996 on Nature Conservation (hereinafter referred to as ANC) are of basic importance. The relationship of the two legal fields – environmental law and nature conservation law – is discussed in the Hungarian jurisprudence mainly as the relationship ‘part-whole’.⁵³ Nature conservation law constitutes part of environmental law. Therefore, we discuss the GREP in this study. In connection with ANC, we mention that it expressis verbis deals with natural resources and the category ‘natural resource’ is a very important element of one of the categories to be protected of the ANC, namely of the natural value.

The GREP – essentially in harmony with what Cano and Prugberger wrote in connection with the relationship between environment law and natural resource law – can be extended unequivocally to the natural resources. Thus the act – among other things – promotes „the preservation and conservation of natural resources, and rational and efficient management that ensures the renewal of resources”.⁵⁴

The GREP contains a category (GREP, § 4, point 3) which is wider and more detailed than that in the Fundamental Law; according to this, „‘natural resource’ means the environmental components or certain constituents thereof (with the exception of the artificial environment) that may be used for satisfying the needs of society”. The GREP classifies the environmental components as well, namely „‘environmental component’ means land, air, water, the biosphere as well as the built (artificial) environment created by humans as well as the constituents thereof” (GREP, § 4, point 1). The GREP defines the *differentia specifica* between an environmental element and natural resource, namely: natural resource may fulfil social needs. In a ‘Zimmermann’s sense’, the category ‘natural resource’ of the GREP narrows the group of the environmental components to a circle where the possibility of the social need fulfilment may occur.

The GREP defines important rules⁵⁵ for the interest of harmony of the utilization of environmental components; thus for example for the environmental component, the GREP prescribes: „every environmental component shall be protected per se and in unity with the other environmental components and by taking their interrelationships into consideration. The utilization and loading of environmental components shall be regulated accordingly. The protection of environmental components means both the protection of the quality, quantity and stocks thereof as well as the protection of the proportions and processes within the components. The

⁵³ This interpretation appears e.g. at: Bándi Gyula: *Környezetjog*, Budapest, Szent István Társulat, 2011, 438-449; Csák Csilla: *Környezetjog*, I. kötet, Miskolc, Novotni Kiadó, 2008, 156-171; Fodor László: *Környezetjog*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 37., 279; etc.

⁵⁴ GREP, § 1 (2), point c).

⁵⁵ See e.g. § 13-23 of GREP.

prevention, reduction or termination of the use or loading of any environmental component may not be accomplished by damaging or polluting another environmental component.”⁵⁶ The rules of the GREP – i.e. of environmental law – like these and similar to these make it suitable to provide a frame, basically general rules for the natural resources law. In this respect we fully agree with the above cited statement of Tamás Prugberger, namely that: „environmental law may this way, to a certain extent, be treated as the general part of [natural resources law] where the particular part is provided by the special regulations of the discussed legal fields”.⁵⁷

In addition, the GREP plays an important role in the systematization of natural resources law. Paragraph 3 of the GREP gives a rather detailed list of the sub-areas of natural resources law.⁵⁸ Here we have to make two remarks. First, the list is rather detailed, but not exhaustive. Genetic engineering technology⁵⁹ is not mentioned in Paragraph 3 of the GREP, although it is a relevant sub-area of the natural resources law. Second, in connection with the list of sub-areas, GREP – correctly – does not denominate them as ‘sub-areas of natural resources law’; there are some fields on the list which are relevant, but only indirectly and far off connected to the natural resource law. For example, the conservation of historic buildings.

⁵⁶ GREP, § 13.

⁵⁷ Prugberger 2004, 209.

⁵⁸ „(1) In harmony with the provisions of this Act, specific other legislation shall contain provisions, in particular, on:

- a) nuclear energy and the use of radioactivity,
- b) mining,
- c) energy,
- d) forests,
- e) the development and conservation of the built environment,
- f) agricultural and forestry land,
- g) fishing,
- h) transport (broken down by sector),
- i) the prevention of disasters and overcoming their consequences,
- j) regional development,
- k) wildlife management,
- l) water management,
- m) waste,
- n) hazardous substances.

(2) In order to preserve biodiversity and the habitats of plants and animals as well as to preserve and restore areas, formations and facilities with scientific, cultural or aesthetic value; these separate statutory acts contain, in accord with this Act, provisions pertaining to:

- a) nature and landscape conservation,
- b) animal protection and animal health,
- c) pesticides and plant health,
- d) the conservation of historic buildings.” GREP § 3.

⁵⁹ In connection with this, see for example Act XXVII of 1998 on genetic engineering technology.

Conclusions

In our view, the approach of the natural resources law in Gullermo J. Cano's 1975 study may even today be treated as a good starting point and it can be applied with good efficiency in the Hungarian jurisprudence for the Hungarian legal system. Similarly, an acceptable conceptual approach was given by Tamás Prugberger – even against our above detailed remarks.

About the Hungarian legislation and law in force – in the mirror of the natural resources law – we can state the following: (a) The Hungarian national law material reflects the 'from time to time changing', social science (Zimmermannian) – i.e. narrow – approach. (b) Today's environmental law provides an existing legal framework for the unified application of the sub-fields of natural resources law. (c) The sub-fields of natural resources law cannot be determined exactly, with an exhaustive nature; we can talk about a circle to be reviewed from time to time at most (although without doubt there are important sub-fields existing for longer time). (d) There are significant differences in the characteristics of the particular sub-fields, which may raise the question whether we may or shall seek a more unified regulation.

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

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

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

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

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

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

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

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

doi: 10.21029/JAEL.2018.25.270

1. A természeti erőforrások jogának egy korai megközelítése

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

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

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

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

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

⁴ Cano 1975, 3-8.

⁵ Cano 1975, 1-2.

⁶ Cano 1975, 30-33.

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

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

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

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

⁷ Cano 1975, 30.

⁸ Cano 1975, 31.

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

¹⁰ Cano 1975, 31-32.

¹¹ Cano 1975, 31.

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

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

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

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

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

¹² Cano 1975, 3.

¹³ Cano 1975, 3.

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

¹⁵ Cano 1975, 4.

¹⁶ Cano 1975, 3.

¹⁷ Cano 1975, 3.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Cano 1975, 4.

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

²⁰ Cano 1975, 4.

²¹ Cano 1975, 5.

²² Cano 1975, 5.

²³ Cano 1975, 5.

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁵ Cano 1975, 6.

²⁶ Cano 1975, 6.

²⁷ Cano 1975, 6.

²⁸ Cano 1975, 7.

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

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

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

²⁹ Cano 1975, 7-8.

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

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

³² Hivatkozva: Cano 1975, 7.

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

³⁴ Cano 1975, 8.

³⁵ Hivatkozva: Cano 1975, 8.

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

³⁷ Cano 1975, 23-29.

2. A természeti erőforrások jogának egy magyar jogtudományi megközelítése

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

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

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

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

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

⁴⁰ Prugberger 2004, 203.

⁴¹ Prugberger 2004, 202.

⁴² Prugberger 2004, 203.

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

⁴⁴ Prugberger 2004, 204.

⁴⁵ Prugberger 2004, 209.

⁴⁶ Lásd például: Prugberger 2004, 202.

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

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

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

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

⁴⁷ Prugberger 2004, 202.

⁴⁸ Prugberger 2004, 212-221.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ Kvt. 1. § (2) bek. c) pontja.

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

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

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

⁵⁵ Lásd például Kvt. 13-23. §.

⁵⁶ Kvt. 13. §.

⁵⁷ Prugberger 2004, 209.

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

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

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

Következtetések

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

n) a veszélyes anyagokról.

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

a) a természet és a táj védelméről,

b) az állatvédelemről, továbbá az állategészségügyről,

c) a növényvédelemről, továbbá a növényegészségügyről,

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

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