

## A JOGSZABÁLYOK KÖRNYEZETVÉDELMI HATÁSVIZSGÁLATA

FODOR LÁSZLÓ\*

A rendszerváltozást követő mintegy 15 esztendő alatt hihetetlen tömegű jogszabály megalkotására került sor hazánkban. Ennek okai számos körülményben (pl. magában a gazdasági, társadalmi és politikai rendszerváltásban, az európai uniós csatlakozásra való felkészülésben) kereshetők. A szabályozási impulzusok száma napjainkban sem csökken. A jogi normák közvetlenül emberi magatartásokat, életviszonyokat szabályoznak ugyan, de azokon – mint a környezet használatán, igénybe vételén alapuló életjelenségeken – keresztül természetesen hatnak a környezet állapotára is. Az olyan, nagy vitákat kiváltó jogszabályok, mint az autópályák közérdekűségéről, az országos területrendezési terv módosításáról, a környezetvédelmi termékdíjak újraszabályozásáról szóló törvények (mindhárom 2004-ből), mutatják, hogy *környezeti hatásai nem csak környezetvédelmi tárgyú normáknak lehetnek.*<sup>1</sup> *De maga a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény* (a továbbiakban Kvt, az 1995. évi LIII. tv., 3. §) is *számos szabályozási tárgykört nevesít* (a bányászattól a növényvédelmen, erdőgazdálkodáson át a közlekedésig), *amelyeknek normáit a környezeti követelményekkel összhangban kell meghatározni.* Eme összhang megteremtésének fontos garanciája lehet, ha e jogszabályok tervezeteit előzetesen környezeti hatásvizsgálatnak vetik alá.

Az alábbi tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy feltárjuk, vajon a magyar jogalkotók felmérik-e előzetesen az általuk megalkotott normák környezeti következményeit. Ehhez először áttekintjük azt az eszközrendszert, amelyet

---

\* DR. FODOR LÁSZLÓ

egyetemi docens

Debreceni Egyetem ÁJK, Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

Miskolci Egyetem ÁJK, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék

A tanulmány megírását az OTKA F 037906 sz. pályázat valamint az OKTK A/0172/2004 sz. projekt támogatta.

<sup>1</sup> A jogi szakirodalom e kérdésekkel még alig foglalkozott. Az autópálya-törvényhez ld. MOGYORÓSI Imre: *Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről*, Magyar Jog 2004/12. 733-737. o., illetve BOTS Dénes-SZÉKELY András: *Válasz Mogyorósi Imre „Törvény a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről” című cikkére*, Magyar Jog 2004/12. 738-744. o.

a konkrét elképzelések környezeti hatásainak felmérésére, elsősorban is a várható hatások előzetes becslésére vonatkozóan a környezetvédelmi jog kialakított. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a korábban konkrét beruházások, esetleg politikák, programok esetében alkalmazott megközelítések, eljárások és vizsgálati módszerek nagyrészt a jogszabályok esetében is alkalmazhatóak. Ezt követően azt vizsgáljuk meg, hogy vajon általában milyen gyakorlata van hazánkban a jogszabályok előzetes hatásbecslésének. A jó jogszabály általános követelményén felül arra is igyekszünk rámutatni, hogy vajon a környezeti szempontok előzetes értékelésénél a jogalkotó – álláspontunk szerint az általánosnál fokozottabb – felelőssége, körültekintési kötelezettsége érvényesül-e. A sajátos környezetvédelmi követelmények mellett az azok érvényesítését szolgáló szankcionálás lehetőségeivel is foglalkozunk.

## I. A környezetvédelmi hatásvizsgálatokról általában

A környezetvédelmi hatásvizsgálat európai szabályozásában az egyik meghatározó tendencia, hogy a releváns döntéseket valamennyi szinten igyekeznek megragadni. Így az EU jogába először a konkrét beruházási projektek, tevékenységek vizsgálata került be a '80-as években (itt a döntés szintjét a hatósági engedélyek jelentik), majd a stratégiai jellegű (helyi, regionális vagy országos tervezési, koncepcionális) dokumentumokra is kiterjesztették a kötelezettséget 2001-ben.<sup>2</sup> E két kiemelkedő szabályozási pont mellett sajátos vizsgálati kötelezettség jelent meg pl. a Natura 2000 természetvédelmi területeken tervezett beavatkozások (tervek és beruházások) vonatkozásában, és a Bizottság saját előterjesztéseinek előzetes megvizsgálására is súlyt helyez.<sup>3</sup> A tagállamokat terhelő, jogszabályi hatásvizsgálati kötelezettségről azonban az európai jogban nincs szó.

### I. 1. A beruházások hatásvizsgálata

A környezeti hatásvizsgálatot ma még viszonylag szűk körben, a legtöbb országban csak konkrét beruházások esetében alkalmazzák. A stratégiai hatásvizsgálatot az EU tagállamai napjainkban kezdik alkalmazni (az erre irányadó határidő 2004-ben járt le), szélesebb körben Hollandiában, míg egy szűkebb tárgykörben Spanyolországban alkalmazták csupán azelőtt. E két országban (az USA

---

<sup>2</sup> BARANYI T. – FODOR L. – TÓTH K.: *Környezetjog*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 96-99. o.

<sup>3</sup> FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 156. o.

nemzeti környezetpolitikai törvényének mintájára) a vizsgálatok körébe vonják egyes jogszabályok tervezeteit is.<sup>4</sup>

A magyar jogba is először a környezethasználattal járó beruházások (tevékenységek, létesítmények) vizsgálata került be, 1993-ban. A szakmai terminológia környezetvédelmi hatásvizsgálatként (Khv) általában az e szinten lefolytatott vizsgálatot illetve eljárást jelöli. A környezeti hatásvizsgálat a megelőző környezetvédelem eszköze. Célja leegyszerűsítve az, hogy *a környezetre nézve potenciálisan jelentős veszéllyel járó beruházások környezeti sajátosságait előzetesen megvizsgálva az engedélyező hatóság megalapozott döntést tudjon hozni, illetve hogy maga a beruházó terveit a környezeti követelményekhez tudja igazítani. A Khv ennek érdekében nem csupán egyetlen időpillanatban kerül kapcsolatba a tervezés folyamatával, hanem a terv konkrétá válásától, de ideális esetben már a szándék megfogalmazásától, a tervezés lezárásáig kíséri azt. A Khv ezért, mint vizsgálati módszer és mint döntéshozatali mechanizmus, szükségszerűen alternatívákkal dolgozik. (Alternatívák nélkül nincs megelőzés, nem teljesül a hatásvizsgálat egyik funkciója, a megfelelő megoldás kiválasztása.) A megfelelő színvonalú Khv csökkenti a környezeti, baleseti kockázatokat, és megfelelő, átlátható, demokratikus eljárási rend mellett a későbbi (kártérítési, közigazgatási) perek, fellebbezések számát is (legitimál).*

Fogalmát a 97/11. sz. EK-irányelv 3. cikkelye rögzíti: *a létesítmény valamennyi, az emberekre, a növény- és állatvilágra, a talajra, a levegőre, a vízre, az anyagi javakra és a kulturális örökségre, valamint ezek kölcsönhatásaira gyakorolt közvetlen és közvetett hatásainak meghatározása, leírása és értékelése a megfelelő eljárás keretében.*

Khv-kötelezettség (az irányelv fogalmai, de a Kvt. 67. § 1. bekezdése szerint is) akkor áll fenn, ha a tervezett beruházásnak – legyen szó új projektről, vagy egy létesítmény átalakításáról, jelentős módosításáról – várhatóan jelentősök a környezeti hatásai. Az, hogy a jogalkotó elképzelései szerint konkrétan mi minősül ilyennek, a vonatkozó jogszabályok mellékletéből derül ki. (A 20/2001. sz., II. 14-i kormányrendeletben használt, fontosabb kategóriák: mezőgazdaság, közösségi szolgáltatások, bányászat, feldolgozóipar, energiaellátás, szállítás, raktározás, közigazgatás, illetve egyéb tevékenységek.) A kötelezettség megállapítására azonban sok helyen külön eljárást (screening) is lefolytatnak.

Magának a hatásvizsgálati eljárásnak két szakasza van: az előzetes eljárás (scoping) és a tényleges (részletes) hatásvizsgálat. Az elsőben állást kell foglalni arról, hogy a felmerülő (helyszíni és technológiai) *alternatívák közül melyik lehet a legkedvezőbb, majd hogy milyen hatások, mely környezeti elemek érintettsége valószínűsíthető, azok vizsgálatára milyen módszerek alkalmasak.*

---

<sup>4</sup> FODOR, *Integratív környezetjog, i. m.*, 31. és 58. o.

Az így meghatározott keretekben kerülhet sor a tényleges Khv-ra, a természettudományos vizsgálatok elvégzésére. (A vizsgálatok elvégzése nálunk a beruházók feladata és felelőssége, de az általa összefoglalt vizsgálatokat a hatóságok felülvizsgálják.)

A Khv eredményét az uniós szabályozás értelmében figyelembe kell venni, ami nem jelenti azt, hogy a Khv eredményéhez a hatóság kötve lenne. A döntéshozatal azon érdekek (köztük immár a környezetvédelem) mérlegelését jelenti, melyekre tekintettel az adott engedélyezési eljárást szabályozták. Ehhez képest a magyar megoldásban a Khv alapján adják ki a környezetvédelmi engedélyt. A Khv a környezetvédelmi hatóságot köti. Lényegtelen, hogy a többi engedélyezési eljárásban figyelembe kell-e venni a Khv eredményét, mert a tevékenység egyetlen jogszabályban megkövetelt (így a Khv-n alapuló, környezetvédelmi) engedély hiánya esetén sem kezdhető meg.<sup>5</sup>

### *I. 2. Tevékenységek, létesítmények környezetvédelmi felülvizsgálata*

A környezetvédelmi hatásvizsgálat mindig a beruházás vagy tevékenység megkezdése előtt történik, vagyis nem lehet tárgya a ténylegesen bekövetkező környezeti hatás. A környezeti következményeket illetően a Khv eredménye pusztán prognózis, ami a természettudományok jelenlegi korlátainak és a fejlődés rohamos ütemének ismeretében soha nem válik be teljes mértékben. Szükség van ezért arra is, hogy a tényleges hatások jelentkezésekor a Khv megállapításait felülvizsgálják.

A környezetvédelmi felülvizsgálat (Kfv) a magyar szabályozás szerint egy sok tekintetben a Khv-ra hasonlító eljárás. A legalapvetőbb eltérés a kettő között, hogy míg a Khv előzetes, addig a Kfv utólagos vizsgálat. A Kfv tárgya ugyan eltér a Khv-tól, hiszen itt nem vizsgálható az eredeti környezeti állapot, nincs mód alternatívák választására (hacsak nem a nullvariáns, vagyis a megszüntetés elrendelésére), a tartalmi követelmények és a hatósági eljárás elemei ugyanakkor hasonlóan alakulnak. (A felülvizsgálat tartalmi követelményeit a 12/1996.(VII.4.) KTM rendelet határozza meg igen részletesen, míg eljárási menetét a Kvt rögzíti, 78-80. §§.)

Kfv-re a magyar jog szerint akkor kerül sor, ha pl. az engedély lejárt, ha a jogszabály rendszeres felülvizsgálatot ír elő, vagy pl. ha a hatóság környezetszennyezést észlel. A jogintézmény alkalmazásának esetköre összességében távolról sem egyértelmű (pl. mert az engedély határozatlan időre is megadható). A visszacsatolás eredménye lehet az engedély újbóli (módosított feltételekkel

<sup>5</sup> FODOR, *Integratív környezetjog, i. m.*, 84. o.

történő) megadása, visszavonása, kötelező vagy tiltó határozat kiadása (a felülvizsgálat lezárultáig pedig korlátozó intézkedés alkalmazható).<sup>6</sup>

### I. 3. A stratégiai környezeti hatásvizsgálat

A stratégiai hatásvizsgálat (Skhv) hatóköre eredetileg kiterjed jogszabályokra, de országos és regionális tervekre, programokra is. A magyar jogba először a két eltérő vizsgálati tárgyat egyaránt átfogó, alább ismertetendő ún. vizsgálati elemzés került be, a tervek és programok hatásvizsgálatáról szóló uniós irányelv bevezetése miatt azonban 2004-ben módosították a környezetvédelmi törvény vonatkozó rendelkezését (Kvt. 43. § 5-7. bekezdés, 2004. évi LXXVI. tv.). Eszerint a vizsgálati elemzés immár csak jogszabályokra, illetve szűk, az uniós szabályozás által nem érintett körben, stratégiai-politikai jellegű dokumentumokra terjed ki. Az uniós szabályozás által érintett körben a stratégiai hatásvizsgálat megfelelője az ún. „környezeti vizsgálat” lett.

A stratégiai környezeti hatásvizsgálatról szóló 2001/42 sz. irányelvet 2004. július 21-ig kellett a tagállamoknak végrehajtaniuk.<sup>7</sup> Az irányelv célja az integráció elvének érvényesítése, mégpedig a Khv-val érintett döntéseket közvetlenül megelőző döntések körében. Az a felismerés áll a háttérben, hogy az engedély kiadása többnyire többszintű, strukturált döntéshozatali folyamat végén álló aktus. Ez azt jelenti, hogy az engedélyezés akkor történik, amikor az adott terület rendeltetéséről, a projekt helyszínéről, vagy épp egy út nyomvonaláról már előzőleg döntöttek. Alternatívák ekkor már aligha vehetőek figyelembe. Mindebből az következik, hogy az engedélyezést megelőző döntések – az irányelv alapján tervek és programok – tekintetében is szükséges a környezeti hatások feltárása.

A 2. cikkely szerint olyan (elsősorban mező- és erdőgazdasági, halászati, energetikai, ipari, közlekedési, hulladékgyűjtési, vízügyi, telekommunikációs, idegenforgalmi, területrendezési és földhasználati tervezési) dokumentumokról van szó, melyeket jogszabály alapján; nemzeti, regionális vagy helyi hatóságnak kell elkészítenie vagy elfogadnia; illetve amelyet a hatóságnak – a jogalkotásra előírt rendben – a törvényhozás elé kell terjesztenie elfogadásra.

<sup>6</sup> Áttekintését ld. BÁNDI Gyula, *Környezetjog*, Osiris, Bp., 2002., 141-145. o., BARANYI – FODOR – TÓTH, *i. m.*, 99-102. o.

<sup>7</sup> Mint a legtöbb környezetvédelmi jogharmonizációs kötelezettség esetében, hazánk e téren is késedelmesen (mintegy félévet csúszva) hozta meg a megfelelő intézkedéseket (módosította a Kvt-t és adta ki a végrehajtást szolgáló rendeletet). TÓTH Katalin: *A stratégiai környezeti hatásvizsgálat egyes eljárási kérdései*, Collega, 2005. április, 54. o. A Kvt. hivatkozott módosítása (43. §) ld. még a 2/2005. (I. 11.) sz. kormányrendeletet.

Ha a tervre vonatkozó jogszabály előírja a környezeti szempontok figyelembe vételét vagy a következmények vizsgálatát, az nem eredményezi az EK-irányelv szerinti Skhv elmaradását. (Így lesz ez pl. a területrendezési tervek esetében, ld. az 1996. évi XXI. tv. 23. §-át. A jogalkotó feladata ilyen esetben, hogy a kétszeres vizsgálat elkerüléséről gondoskodják.)<sup>8</sup>

Az Skhv első lépése az előterjesztő részéről egy környezeti jelentés (náunk: környezeti értékelés”) összeállítása, amely bemutatja a terv tartalmát, várható környezeti hatásait, alternatíváit stb. A környezeti jelentésről az érintett hatóságok és a nyilvánosság bevonásával konzultációt kell folytatni. A döntés kialakítása a környezeti jelentés, a hatósági és társadalmi szervezetektől származó állásfoglalások, esetleg nemzetközi konzultáció figyelembe vételével történik. A figyelembe vétel itt hasonló jelentésű, mint a környezetvédelmi hatásvizsgálat (európai, de nem magyar szabályozása értelmében vett) esetében, vagyis *a tervet elfogadó szerv (hatóság, jogalkotó) döntését az említett álláspontok nem kötik* (nem prejudikálják), a döntéshozónak azonban olyan helyzetbe kell kerülnie, hogy a környezeti hatásokat megismerhesse, azokra tekintettel lehessen, és a többi érdekekkel egyenrangú módon kezelhesse.

Külön meg kell említeni az élőhely-védelmi (92/43. sz.) irányelv és a madárvédelmi (79/409. sz.) direktíva szerinti, ún. *Natura 2000-területeken előírt hatásvizsgálatokat, amelyek tárgyát egyaránt jelentik konkrét beruházási projektek és stratégiai jellegű programok*, tehát valójában egy vegyes jellegű hatásvizsgálatról van szó.<sup>9</sup> Itt a tervek és programok hatásvizsgálati kötelezettsége fennáll akkor is, ha az érintett stratégiai dokumentum nem jelenti engedélyek keretét.

Az európai szabályozás koncepciója eltér az eddig tárgyalt hatásvizsgálatokétól, a Natura 2000-es területek hatásvizsgálata ugyanis *magasabb jogvédelmi szintet biztosít a figyelembe vétel, mérlegelés kötelezettségénél*. Az ilyen területeken ugyanis a természeti környezetet negatívan befolyásoló elképzelések megvalósítása (az Európai Bizottság értesítése mellett) *csak akkor engedélyezhető, ha nincs (helyszíni) alternatíva, ha az elképzelés megvalósítását súlyos közérdek indokolja és a tagállam megfelelő intézkedéseket tesz, a negatív hatások kompenzálására*. A magyar jogalkotó a Natura 2000-es területeken a programok tekintetében a stratégiai hatásvizsgálat (a környezeti értékelés) szabályait rendelte alkalmazni, ahol azonban a vizsgálat eredménye (egyszerű figyelembe vétel, véleményezés) nem köti a döntéshozót. Így a magasabb védelmi szint nem biztosított. Ha a tervezett beruházás egyébként Khv-köteles, a környezeti szem-

<sup>8</sup> TÓTH, i. m., 55. o.

<sup>9</sup> BARANYI Tamás: *Hatásvizsgálat a Natura 2000 rendszerében*, Collega, 2005. április, 235. o.

pontok megfelelő érvényesülése biztosított. Ha viszont nem az, egyszerű engedélyeztetési kötelezettség áll fenn, tehát az irányelvvel ellentétesen elmaradnak a megfelelő eljárási elemek (a hatások vizsgálata, a társadalom bevonása, stb.)<sup>10</sup>

Fentiek alapján látható, hogy a környezeti hatásvizsgálat jogintézményei számos hasonlóságot mutatnak (pl. az eljárás, a vizsgálatok tartalma, stb. tekintetében), de vannak köztük eltérések is (pl. a döntésre gyakorolt hatás, a vizsgálatok módszerei körében).<sup>11</sup>

#### I. 4. Jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata

A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata szükségszerűen azon fogalmi-eljárási keretekben történik, amelyeket a környezetvédelmi hatásvizsgálatok során, illetve a jogszabályok általános (gazdasági) hatásvizsgálata során már kidolgoztak. Alkalmazására az a felismerés vezetett, hogy a szabályozott magatartásokon, életviszonyokon keresztül a jogalkotó a környezethasználatokat, a környezet állapotának alakulását is képes befolyásolni. Ha a fenti jogintézményekre visszautalunk: *a jogszabályok keretét jelentik azoknak az alacsonyabb szintű (egyedi) döntéseknek, amelyek az egyes környezethasználatok konkrét feltételeit meghatározzák.*<sup>12</sup>

Az a lineáris jogkeletkeztetési modell, amelyet az EU stratégiai hatásvizsgálati irányelve követ (jogszabály-program-engedély), noha nem kizárólagos érvényű (ld. a jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának általános kérdéseivel foglalkozó pontot!), alkalmas ennek az összefüggésnek az érzékeltetésére. Ugyanakkor a döntési szintek (hatásvizsgálati tárgyak) különbözőségére is fel kell hívnunk ebben az összefüggésben a figyelmet: minél közvetlenebb és konkrétabb beavatkozásról van ugyanis szó, annál konkrétan vizsgálhatóak annak a környezeti hatásai. Minél közvetlenebb a környezeti hatás, annál nehezebb

---

<sup>10</sup> BARANYI, i. m., 236-238. o. A Kvt, a hatásvizsgálati és a környezeti értékelésről szóló kormányrendelet mellett ld. még az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló, 275/2004. (X. 8.) sz. kormányrendeletet.

<sup>11</sup> A Khv, az Skhv és a Natura 2000-es Khv viszonyrendszerének bővebb áttekintését az uniós (és a német) jog alapján ld. SCHINK, Alexander: *Umweltverträglichkeitsprüfung – Verträglichkeitsprüfung – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Umweltprüfung*, Natur und Recht, 2003/11, 647-654. o.

<sup>12</sup> E jellegük (s ezen keresztül a hatásvizsgálat alkalmazandó módszere) a szabályozott életviszonyok környezeti meghatározottsága mellett nagyban függ attól is, hogy kogens avagy diszpozitív normákról van szó. Szélsőséges esetekben (pl. ha egy konkrét beruházásról norma dönt), a jogszabály környezeti következménye közvetlenül is megmutatkozik. A stratégiai hatásvizsgálat értelmében vett keretjellegéről beszélhetünk viszont akkor, ha a norma programjellegű.

annak vizsgálata, annál több a bizonytalansági tényező, s annál több olyan következménnyel is számolni kell, amelynek valószínűsége kisebb.

A jogszabályok környezeti hatásvizsgálatára többféle modellben kerülhet sor. Egy már említett lehetőség szerint a stratégiai hatásvizsgálatnak jogszabályok is képezhetik tárgyát. Jelen tanulmány keretében azonban – tekintve, hogy az kifejezetten a jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálatáról szól – két sajátos modell, illetve megoldási lehetőség megemlítése szükséges. Az egyik megközelítésben *a környezeti szempontok megvizsgálása beépülhet a jogszabályok hatásvizsgálatára előírt vizsgálati szempontok közé, míg a másik megközelítésben a környezeti szempontú elemzésnek a sajátosságai külön eljárást indokolnak*. Azt, hogy melyik modell alkalmazása célszerű, mindig az *adott szabályozási tárgykör, illetve a környezet érintettségének foka, bonyolultsága alapján dönthető el*. Kiseb környezeti relevancia esetében általában az első, nagyobb fokú érintettség esetében az utóbbi alkalmazandó.<sup>13</sup> Az első modell esetenként jelentősebb környezeti relevancia esetén is elégséges lehet azonban, mint azt azon országok (így a skandináv országok, Kanada, Új-Zéland vagy Ausztrália) gyakorlata mutatja, amelyeknek jogszabályi hatásvizsgálatai során különleges súlyt helyeznek a környezeti szempontokra.<sup>14</sup> A két lehetőség közül történő választás persze nem esetleges, gyakran a jogalkotó előre eldönti, mikor nem lehet eltekinteni a kifejezetten környezeti vizsgálatoktól (ld. a magyar vizsgálati elemzésről, alább írtakat!).

Az alábbiakban először a jogszabályi hatásvizsgálatok általános kérdéseiről, majd a környezetvédelmi szempontú hatásvizsgálatok sajátosságairól szólnunk. A jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának hazai szabályait ismertetjük ezután, végül az elemzés elmaradásának szankcióira kérdezzük rá.

## II. A jogszabályi hatásvizsgálatok egyes általános kérdései

A jogszabályok hatásvizsgálata az egyik legfontosabb azon lehetséges eszközök közül, amelyekkel a jogszabályok megfelelősége javítható, a jogalkotó döntési helyzete megalapozható.<sup>15</sup> A jogi szabályozás hatásvizsgálata alatt – akárcsak a tág értelemben vett környezetvédelmi hatásvizsgálatok esetében – egyaránt értik a jogszabályok és módosításaik előkészítését szolgáló elemzéseket és a már hatályos jogszabályok javítását, módosítását szolgáló, utólagos vizsgálatokat.

<sup>13</sup> KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*, Dialóg Campus, Bp.-Pécs, 2005, 29. o.

<sup>14</sup> KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 39. o.

<sup>15</sup> A jogszabályi hatásvizsgálatokkal kapcsolatos, aktuális elméleti kérdések áttekintését ld. KÖCK, Wolfgang: *Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungsrechtslehre*, Verwaltungs-Archiv, 2002/1, 1-21. o.

A jogszabályok előzetes hatásvizsgálata során a kiindulópont a jogalkotói célkitűzés világos megfogalmazása. Akárcsak a beruházások környezeti hatásvizsgálatánál, itt is lehetőségek és szükségességek is alternatívák az alkalmazandó szabályozóeszközök tekintetében, hiszen anélkül a hatásvizsgálat egy előre kiválasztott alternatíva indokolásává (a politika eszközévé) degradálódik, s nem töltheti be hatékonyan feladatát (azaz nem képes garantálni a jó jogszabályt, illetve környezeti tárgykörökben a környezeti következmények megelőzését is).<sup>16</sup> Az alternatívák feltárását követheti az esetleges hatások körének felmérése, majd azok értékelése és azokra tekintettel a tervezet korrekciója. A jogszabályok általános hatásvizsgálata során alkalmazott módszerek természetesen eltérhetnek a környezetvédelmi hatásvizsgálatok módszereitől, mivel azokat mindig a szabályozási tárgykörtől függően kell kiválasztani (a gazdasági vagy társadalmi hatásvizsgálat nem ökológiai, hanem közgazdasági, statisztikai, szociológiai, stb. módszereket igényel).

Magyarországon sajnálatos módon *alig alkalmazott eszközről van szó, annak ellenére, hogy hatályos jogalkotási törvényünk (az 1987. évi XI. tv. 18., 19., 20., 44. és 45. §-aiban) tartalmaz a jogszabályok megalapozására, felülvizsgálatára, illetve a különböző érdekek egyeztetésére irányuló előírásokat.*<sup>17</sup> Ezek szerint a jogszabály megalkotása előtt (a tudomány eredményeire támaszkodva) elemezni kellene pl. a szabályozandó életviszonyokat, a szabályozás várható hatásait, az esetleges érdek-összeütközések feloldásának lehetőségeit és az érvényesülés feltételeit is.

A magyar jogszabály-előkészítési gyakorlatban számos oka van annak, hogy mégsem kerül sor (megfelelő színvonalú) hatásvizsgálatra. Kiemelt említést érdemel, hogy:

1. A jogszabályokat előkészítő tárcáknak gyakran túlságosan rövid idő alatt kell nagytömegű jogszabályt megalkotniuk (pl. az európai uniós környezetvédelmi jogszabályok implementálása is így történt, történik),<sup>18</sup>
2. A jogalkotás irányát meghatározó politika sokszor előre kiválasztja az alkalmazandó szabályozási eszközt is (így a vizsgálatok sem korrektek, tudományosan megalapozottak),

---

<sup>16</sup> KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 34. o.

<sup>17</sup> KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 23. o.

<sup>18</sup> FODOR László: *Milyen környezetjogunk legyen?*, Természet Világa – Természettudományi Közlöny, 2003/10., 457. o., uő.: *Umweltrecht vor dem Beitritt Ungarns zur Europäischen Gemeinschaft*, Osteuropa-Recht, 2003/6., 570. o.

3. A jogszabály-előkészítés során kidolgozott megoldást a tárcaközi egyeztetések majd a parlamenti viták során gyakran gyökeresen átalakítják,
4. A jogszabályi hatásvizsgálatoknak nem alakult ki intézményrendszerre (nincsenek felelősei, de kidolgozott szempontjai is alig jelennek meg),<sup>19</sup>
5. A vizsgálatok elvégzése elvileg az előkészítő feladata, aki gyakran ellenérdekelte saját javaslatának korrekt vizsgálatával szemben (nincs független kontroll a jogszabály-előkészítés felett, illetve sokszor, rövidlátó módon akadályozó tényezőként, a bürokrácia túlbujánzásaként értékeli a hatásvizsgálatot),<sup>20</sup>
6. A tárcák közötti szakmai együttműködést hátrányosan befolyásolja a politikai vetélkedés (a miniszterek politikai súlya, a költségvetésben kialakított pozíció),
7. Elharapózott a „saláta-törvényhozás” (azaz egy-egy jogszabály esetenként több tucatnyi, tárgykörében egymáshoz nem kapcsolódó jogszabályt módosít),<sup>21</sup>
8. S nem utolsósorban, hogy a hatásvizsgálatnak, illetve a jogszabály-előkészítésben ahhoz kapcsolódóan garantált részvételi pozícióknak (egyeztetési kötelezettségnek) nincs szankciója: az AB a jogalkotási eljárásra vonatkozó szabályok megsértését önmagában nem tartja elegendőnek az alkotmányellenesség megállapításához.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 37. o.

<sup>20</sup> E jelenség sajnos a beruházások környezetvédelmi hatásvizsgálatakor is megmutatkozik. FODOR, *Integratív környezetjog, i. m.*, 34. o., illetve az osztrák példa kapcsán KOVÁCSY-ORBÁN: *i. m.*, 40. o.

<sup>21</sup> Pl. a 2004. évi XXIX. törvény a jogharmonizáció ürügyén olyan szabályozási tárgyköröket érint, mint a környezetvédelmi termékdíj, a mérésügy, az ügyészség jogállása vagy a kőolajtermékek készletezése. Az is megszokottá vált hazánkban, hogy az éves költségvetési törvények több tucat szakterületi jogszabályt módosítanak. A környezetvédelmi és a vízügyi igazgatást érintő átszervezés legutóbbi fázisa is így, a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény 122. § (23) bekezdésében nyert szabályozást. E megoldás a társadalmi részvétel lehetőségét korlátozó „álcázás”-ként is értékelhető, ld. FÖLDES Ádám: *A jogalkotásról szóló új törvénytervezet következményeiről, esélyeiről*, in Márkus Eszter (szerk.): *Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról*, Bp., 2005, megj. a., kézirat 10. o. A költségvetési törvénnyel kapcsolatos kritikát és egyben negatív hatásvizsgálatot készített a Levegő Munkacsoport. Ld. honlapjukon: [www.levego.hu/kiadvany/allamhaz/kolts05\\_torvmod.pdf](http://www.levego.hu/kiadvany/allamhaz/kolts05_torvmod.pdf) (letöltés ideje: 2005. május 20.), 1. sz. melléklet, 9 o.

<sup>22</sup> BALOGH Zsolt et al. (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata*, KJK, Bp., 2002, 204-205. o.

A jogalkotó (elsősorban is a törvényhozó) kezét a jelenlegi helyzetben tehát nem csak hatalmi-politikai eszközökkel nem lehet megkötni, de (a jogállamiság eljárási garanciáit leszámítva) a döntéshozatali eljárások követelményeinek érvényesítését sem igen lehet rajta számon kérni. A jogszabályi hatásvizsgálati eljárásokat ezért indokolt lenne az eddigieknél következetesebb módon intézményesíteni, ami lehetővé tenné a vizsgálatok lefolytatásának, megfelelőségének kontrollját és (az elmaradás) szankcionálását is.<sup>23</sup>

### III. A jogszabályok környezeti hatásvizgálatának alkotmányjogi alapjai

#### III. 1. Az állam köteles környezetvédelmi jogszabályokat alkotni

A magyar alaptörvény 18. §-ában rögzített környezethez való jog („A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”) az alkotmánybírói értelmezés (elsősorban a 996/G/1990. és a 28/1994. sz. alkotmánybírói határozat) szerint az alapjogok körébe tartozik, s mint ilyen, a legerősebb védelemben részesülő alkotmányi értékek egyike. Sajátos tárgy, illetve a többi alapjoghoz való (később tárgyalandó) viszonya miatt kilóg a többi alapjog sorából. „A környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog....” Az, hogy nem úgynevezett alanyi alapjogról van szó, azt jelenti, hogy e jog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.” Az alanyi jogok védelme helyett az állam kötelezettsége a szabályozás, s annak révén szervezeti garanciák nyújtása (pl. részvételi és információs jogokkal a környezetvédelmi döntéshozatalban).<sup>24</sup>

A 18. §-ból az állampolgárok környezetvédelmi kötelezettsége is levezethető, hiszen az állam *elsődleges feladata a szabályozás, amellyel olyan jogrendet teremt, amelyben megfogalmazza a környezethasználatok korlátait, va-*

<sup>23</sup> PETRÉTEI József: *A törvények következményeinek becslése*, in uő. (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, PTE ÁJK – MTA DTI, Pécs, 2001, 316. o.

<sup>24</sup> A jogvédelem szintjét és eszközeit (akárcsak a környezeti szttenderdeket) csak a jogalkotó határozhatja meg. Ha a környezethez való jog alanyi jog lenne, azzal tulajdonképpen a jogalanyok kezébe kerülne és teljesíthetetlen elvárásokhoz vezetne ez a jogosítvány. Egy másik megközelítés szerint a környezet a közjavakhoz tartozik, amivel nem fér össze a környezethez való jog alanyi joggá tétele. MÜLLER, Svea: *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzesentwürfen*, (UTR Bd. 50), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2000, 5-6. o., illetve a két oldal megkülönböztetésére Halmai Gábor-Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Bp., 2003, 106. o.

gyis a jogalanyok környezeti kötelezettségeit és jogait, s ezeket mindenki köteles teljesíteni, illetve mindenki érvényesítheti.<sup>25</sup> A kifejezetten környezetvédelmi jogszabályok mellett azonban ez más normákba integrálással is történhet. Ezért, illetve mert számos egyéb szakterületi (pl. gazdasági) vagy általános (pl. adózási) jogszabály is hat a környezethasználatokra, nem csak környezetvédelmi jogszabályok képezhetik vizsgálat tárgyát.

### *III. 2. Figyelembe vételi kötelezettség az értékek egyensúlyának megőrzésére*

Az alkotmányos értékek rendszert alkotnak. Bármely más érdekekkel kerül is szembe ezek között a környezet érdeke, *a környezet védelmét legalábbis egyenrangú (tehát semmiképpen sem alárendelt) értéként kell figyelembe venni.* A figyelembe vétel nem érdekpreferenciát, hanem mérlegelési kötelezettséget jelent. Az állam ezek szerint nem feltétlenül mulaszt akkor, ha a környezetvédelem ellen dönt, de biztosan mulasztásba esik azzal, ha a környezeti érdekek nincsenek is befolyással döntéseire.

Tekintettel arra, hogy a környezeti érdekek más alkotmányos értékekkel összhangban álló követelményeket is támaszthatnak, a környezeti érdekek figyelembe vételének kötelezettsége nem csak a 18. §-ból következik (hanem pl. az élet védelmére vonatkozó állami kötelezettségből is.)

*Az állami fellépésnek (a jogalkotásnak) vannak bizonyos korlátai is, amelyek befolyásolják a védelmi szint alakulását. Ilyen elsősorban az Alkotmánybíróság által érvényesített „non derogation principle” (a védelmi szinttől való visszalépés tilalma), melynek alapján a természet- (illetve általában a környezet-) védelem jogszabályokkal elért szintjét az állam nem csökkentheti (szabadon). „...Kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen”, de „a csökkenés mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”<sup>26</sup> Míg tehát az államot általában csak a környezeti szempontok figyelembe vételének kötelezettsége terheli, eszerint *a már elért jogvédelmi szinttől való visszalépés körében nem elegendő a különböző alkotmányos értékek súlyozása, az arányosság elvének érvényesítése!* A környezethez való jog korlátozása ugyanis fentiek szerint csak akkor lehetséges, ha az elkerülhetetlen. Eme elkerülhetetlenség fennállását pedig eddig az AB egyetlen esetben sem állapította meg, sőt, a természetvédelem terén még ennél is szigorúbb követel-*

<sup>25</sup> BÁNDI Gyula, *A társadalmi részvétel és előfeltételei a környezetvédelemben*, Jogállam, 1994, 140. o., illetve ZOLTÁN Ödön, *A környezetvédelemről és szabályozásáról*, Magyar Jog, 1994, 211. o.

<sup>26</sup> HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2000, 282. o., BALOGH et al, *i. m.*, 287. o.

ményt érvényesít. Amikor pl. egy természetvédelmi területet be kívánnak építeni, s ezért a védettséget feloldani, az AB (gyakorlatilag a céltól függetlenül) alkotmányellenesnek tartja a visszalépést (a védettség feloldását), amíg a védetté nyilvánítás eredeti oka (a védelemre érdemesített érték) fennáll.<sup>27</sup>

A visszalépés nem csak a szabályozás tartalmában, de formájában is – ha pl. jogilag kötetlen hatósági döntésekkel mellőzni lehet a jogszabályi követelmény alkalmazását – alkotmányellenes. Csak akkor nem az, ha ugyanaz a védelmi szint biztosítható az eseti döntéssel, mint a jogszabállyal (ld. a 27/1995. (V. 15.) sz. ABh.-t.). Nem alkotmányellenes tehát, ha egy jogszabályban meghatározott tilalom alól (vagy egy általános norma alól) egyedi hatósági határozat (vagy speciális norma) eltérhet, amennyiben az egyediesítés jogilag kötött, azaz arra az anyagi normákban rögzített szempontok alapján (a környezeti érdekek figyelembe vételével), és megfelelő eljárási garanciák érvényesítésével kerülhet csak sor.

### III. 3. Figyelembe vételi kötelezettség a környezetállapot megőrzése érdekében

A jogvédelmen (illetve jogvédelemmel megerősített környezetvédelmen) kívül is érvényesít követelményt az AB, ami látszólag a non derogation elvével egyenértékű: „*az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.*” Ez a követelmény a környezet adott állapotát az állam mindenfajta (tehát nem csak szabályozási) tevékenysége körében, életfeltétel jellegétől és a szabályozás már elért szintjétől is függetlenül, adott esetben magasabb szinten is védi, hiszen a környezet jelenlegi állapota (különösen a magyarországi gazdag élővilágra tekintettel) lehet jobb, mint amit a jogszabályok megkívánnak. A német szakirodalom e követelményt egyfajta tilalomként értelmezi, amely szerint az állam nem támogathatja a környezet degradációjával járó tevékenységeket.<sup>28</sup> Ugyanakkor gyengébb mérce ez a non derogation elvénél, hiszen nem abszolút tilalom, hanem mérlegelést tűrő mérce. (Más megközelítésben nem is jelent mást, mint a már többször említett figyelembe vételi kötelezettséget.)

<sup>27</sup> 48/1997. (I. 6.) sz. ABh, BALOGH et al, *i. m.*, 293. o.

<sup>28</sup> Ezen általános tilalom az adott esetben a többi alkotmányos értékre tekintettel értelmezendő, az állam ugyanis általában nem kifejezetten a környezet szennyezését, terhelését támogatja, hanem pl. a lakásépítést, az infrastruktúra fejlesztését, amelyeknek vannak káros környezeti mellékhatásai. Ilyenkor az államot a mérlegelés (a figyelembe vétel) kötelezettsége terheli, melynek során a környezetvédelemnek nem kell abszolút elsőbbséget biztosítania. FODOR László: *A környezet védelme a német alkotmányjogban*, Magyar Jog, 2004/3., 172. o.

A progresszív alkotmánybíróági értelmezés nem csak nemet mond a visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami ténykedés tartalmára vonatkozóan is nevesít egy fontos szempontot: eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést (s nem az utólagos szankcionálást) szolgálják (visszalépés az is, ha megelőző eszközök helyett szankciókat alkalmaz). A környezetvédelem egyik alaptörékvése és alapelve a megelőzés. Ez csak úgy lehetséges, ha a környezeti szempontokat nem külön és főleg nem utólag, hanem a gazdasági (infrastrukturális, szociális, stb.) lépések megtétele előtt *beépítik a döntésekbe*, amelyek a lehetséges (a megvalósítás tényét illető vagy helyszíni, technológiai) alternatívák közötti választást tartalmazzák. Más szavakkal: ha a környezeti szempontokat integrálják. E kötelezettség alkotmányjogi vetületét határozza meg az Alkotmány 18. §-a.<sup>29</sup>

A visszalépés tilalma és a környezetromlás elkerülésének kötelezettsége mögött ugyanaz a megfontolás áll. Ahogyan az AB kifejti, a védelem tetszőleges voltát (hullámzását) már csak a természeti javak véges volta és az esetleges károk visszafordíthatatlansága is kizárja, amellet, hogy az emberi élet fennmaradásának feltételeiről (illetve álláspontunk szerint ennél többről) van szó.

Az objektív életvédelem körében az állam köteles figyelembe venni a jövő generációk érdekeit is. A jövő generációkért érzett felelősség számos ország (pl. Németország, Svájc, Lengyelország) alkotmányában megjelenik. *A magyar Alkotmány ilyen rendelkezést nem tartalmaz*, közismert ugyanakkor, hogy *a korszerű környezetvédelem*, amely a környezeti problémák megelőzését célozza, *nem csak a jelenkor számára bír küldetéssel*. Kifejezett rendelkezés hiányában is *megerősíti ezt az alkotmánybíróági gyakorlat*, amely (az állam objektív életvédelmi kötelezettsége körében, az abortusz-ügyekre támaszkodva – ld. a 64/1991. (XII. 17.) sz. és a 48/1998. (XI: 23.) sz. Abh-t) kiemeli a jövő generációk életfeltételeinek védelmét<sup>30</sup>, illetve a jövő generációk jogainak deklarálását elutasítva nem látja abban az állam ilyen irányú kötelezettségének kerékkötőjét, s az állam feladatákként határozza meg a véges javakkal való gazdálkodás rendjének kialakítását (28/1994. ABh).

---

<sup>29</sup> Ez ma már alapvető szintű követelmény a stratégiai tervezés, a jogalkotás és a jogalkalmazás szintjén egyaránt. BÁNDI, *Környezetjog, i. m.*, 32. o.

<sup>30</sup> Az AB első abortusz-ítélete alapján amennyiben életfeltételről van szó, az a ma élő ember számára az élethez való jog alapján abszolút védelmet kell, hogy élvezzen, míg a jövő szempontjából az életfeltétel az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettségének tárgya, amellyel szemben más érdekek mérlegelésének van helye.

#### IV. A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálatának általános kérdései

A jogalkotó figyelembe vételi kötelezettségéhez több garanciális intézmény is kapcsolódik, amely a környezeti érdekeknek a különböző döntések során való érvényesítését szolgálja. Ebben az összefüggésben említhető, hogy a Parlamentnek van környezetvédelmi bizottsága, vagy hogy a kormányzati munkamegosztáson belül is megjelenik a környezetvédelem. Az eljárási garanciák közt említendő meg, hogy a Kvt alapján környezetvédelmi követelményeket a többi tárca csak a környezetvédelmi miniszterrel együtt, együttes rendeletben írhat elő, szükséges az Országos Környezetvédelmi Tanács közreműködése, és ide tartozik az alább ismertetett ún. vizsgálati elemzés, amely a jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának megfogalmazására tett magyar kezdeményezés.<sup>31</sup>

Rátérve a jogszabályok előzetes környezeti hatásvizsgálatának kérdésére, az államnak – mint láttuk – más területeken is van figyelembe vételi, hatásvizsgálati kötelezettsége, azokhoz képest azonban *a környezetvédelem több sajátossága is kiemeli a hatásvizsgálatok szükségességét*. Ilyen pl. az, hogy *a környezet az emberi aktivitás nélkül (is) létezik*,<sup>32</sup> vagy hogy *annak megőrzése, védelme nem csak az állam, de a társadalom többi szereplőjének magatartásával szemben is szükséges*.<sup>33</sup> A környezetvédelemben az állam által nyújtott garanciák tekintetében nem engedhető meg ingadozás, hiszen az (szemben pl. a szociális jogokkal) visszafordíthatatlan károkhoz vezethet. A környezet esetében az Al-

<sup>31</sup> A következő pontban foglalkozunk a vizsgálati elemzéssel és az ahhoz – álláspontunk szerint szorosan kapcsolódó – OKT-vel is. A jogalkotási eljárás környezeti orientációjának fokozására szolgáló eszközök köre egyébként a fent említettekkel nem zárul le. A német szakirodalomban pl. felvetődött annak lehetősége is, hogy a kétkamarás szövetségi törvényhozást egy harmadik, környezetvédelmi kamarával (a „der Ökologische Rat” felállításával) egészítsék ki. Erről pl. Bosselmann, Klaus: Der ökologische Rechtsstaat – Versuch einer Standortbestimmung, in Baumeister, Hubertus (szerk.): Wege zum Ökologischen Rechtsstaat: Umweltschutz ohne Öko-Diktatur, Blotner, Bréma, 1994, 66-67. o.

<sup>32</sup> Míg a társadalmi viszonyokat érintő jogi normák kisebb részben érintenek objektív értékeket (ilyen lehet pl. az emberi élet, egészség), addig a környezet állapotát (is) érintő jogszabályoknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy a környezet egy olyan rendszer, amely az embertől, társadalomtól függetlenül létezik, s sajátos törvényszerűségekre épül fel. Míg a társadalmi viszonyokban okozott változások hullámzást mutathatnak, addig a környezeti károk gyakran (ti. a természet megújuló képességének túllépése esetén) helyrehozhatatlanok. Ld. pl. MÜLLER, *i. m.*, 135-136. o.

<sup>33</sup> Az alapjogok kettős funkcióját a német szakirodalom az *Abwehr-*, illetve *Schutzfunktion* kifejezések használatával érzékelteti (az első esetében a magánszemély és az állam viszonyáról, míg a második esetében a magánszemély és az állam vagy a többi magánszemély viszonyáról van szó). MÜLLER, *i. m.*, 32. o.

kormány 18. §-ában biztosított jog mögött egy objektív tartalom rejlik. Annak védelme az állam nyújtotta intézményi garanciák, illetve az állampolgárok részére biztosított jogvédelmi eszközök, igények érvényesítésével lehetséges.

A jogalkotás minősége a környezetvédelem esetében sem csupán szakmai kérdés, de a szabályok érvényesülésének záloga és a jogállamiság létének, megítélésének mércéje is egyben. *A rendszerváltozást követően a magyar jognak is az egyik legdinamikusabban fejlődő területe a környezet védelme.* E téren a jogalkotónak valódi szerves fejlődés teremtette háttér nélkül kellett rövid idő alatt, hihetetlen tömegű normát alkotnia, hogy megfeleljen a természettudományok, a kialakuló demokratikus intézményrendszer, a változó életviszonyok, a fejlődő társadalmi környezeti érzékenység, illetve az európai uniós csatlakozás követelményeinek. A szabályozás terjedelmének és komplexitásának robbanásszerű növekedése (ami az olyan kapcsolódó jogterületeken is megmutatkozik, mint pl. a fogyasztóvédelem, üzembiztonság, állatvédelem) szükségszerűen járt azzal a következménnyel, hogy az írott jog érvényesülése elmaradt a jogpolitikai célkitűzésektől, *egyres területeken szinte „soft law”-vá vált,* másrészt olyan mellékhatásokkal is járt, amelyek negatívan hatottak vissza a célkitűzésekre, pl. rontva a környezet ügyének társadalmi presztízsét.<sup>34</sup>

A környezetvédelmi szabályozás szerte a világon egyike azon jogterületeknek, amelyekben *jelentős végrehajtási deficit* diagnosztizálható, s *ennek számtalan oka van.* Ezek között tarthatjuk számon az intézményrendszer gyengeségeit, általában a jogi értékrendszer válságát, a valódi politikai akarat hiányát, vagy a gazdaság és a társadalom környezeti orientációjának hiányosságát, illetve *jelen tanulmány szempontjából legfontosabbként a jogszabályokban kódolt, programozott deficiteket, így pl. az ellentmondásokat, joghézagokat, végrehajthatatlan, finanszírozhatatlan, a környezeti vagy a gazdasági adottságokkal nem adekvát előírásokat.*

A környezetvédelem rendkívüli módon összetett élet-, illetve társadalmi viszonyok vetülete, s ahogy mondani szokás, itt minden mindennel összefügg. Ebből az is következik, hogy a jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata sem korlátozódhat pusztán környezeti szempontokra, annak a kapcsolódó társadalmi és gazdasági hatásokra is ki kell terjednie.<sup>35</sup> E téren a jogalkotás is szerte-

<sup>34</sup> Ha több eszközt alkalmazunk a környezet védelmében, elvileg több eredményt is kell elérnünk. Ez lehet a hatékonyság mutatója. A jogi szabályozás azonban nem minden esetben követi ezt a szemléletet, helyette gyakran szül bürokráciát, megkettőzött elvárásokat, bonyolult eljárást. Az Európai Bizottság országjelentései ezekre is felhívták figyelmünket, pl. a környezetvédelmi engedélyezés és a vízvédelem kapcsán. FODOR, *Milyen környezetjogunk legyen? i. m., 458. o.*

<sup>35</sup> A környezetállapot romlása okozhat pl. egészségkárosodást, vagy az idegenforgalom csökkenése révén gazdasági veszteséget.

ágazó szakértelmet, nagyfokú körültekintést, rendszeres információgyűjtést (környezeti információs és monitoring rendszert) igényel. *Ha a szabályozás kiindulópontját rossz vagy hiányos információk jelentik, nem születhet megfelelő jogi megoldás sem.* Egy ilyen helyzet ugyanakkor lehet „kedvező” is az olyan jogalkotás számára, melynek rövid időn belül máshonnan kell adaptálnia eszközeinek jelentős részét. Tekintettel azonban arra, hogy az uniós irányelvek implementálása nagy mozgásteret is a tagállamoknak, önmagában az irányelvekre való hivatkozás inkább a szabályozási impulzus nevesítéseként értékelhető, s nem pótolhatja a hatásvizsgálatot.

Az imént felvetett szabályozási problémáknak persze elviekben több megoldása is elképzelhető.<sup>36</sup> Így lehetséges a jogszabályoknak a visszacsatolások (utólagos vizsgálatok, panaszok) alapján történő módosítása, javítása, a dereguláció, vagy a rendszerjelleg erősítésével járó kodifikáció is. A környezetvédelemben azonban mindig és minden tekintetben *elsőbbiséget kell biztosítani azoknak az eszközöknek, amelyek a megelőzést szolgálják*, hiszen *az alkalmazott intézkedések (jelen esetben maguk a jogszabályok) olyan következményekkel járhatnak, amelyek a környezet állapotát negatívan és visszafordíthatatlan, utólag sem kompenzálható módon befolyásolják.* A jogszabályok előzetes hatásvizsgálatára ebből kifolyólag minden más szabályozási tárgyhoz képest nagyobb szükség van a környezet védelmében.

A jogszabályok hatásvizsgálatának általában a jó jogszabály garantálása jelenti a feladatát, vagyis annak biztosítása, hogy a jogalkotás szélesebb és megalapozottabb bázison nyugodjon, a normák minősége javuljon, nem helyettesítve persze magát a politikai döntést.<sup>37</sup> Környezeti ügyekben ugyanakkor (különösen a hosszú távú hatások prognosztizálásának bizonytalansága, illetve a jövő generációk érintettsége miatt) a jogalkotási döntések terén is, mint minden környezeti hatásvizsgálat esetében, *kiemelt jelentősége van a társadalmi konszenzus keretei előzetes megteremtésének*, vagyis annak, hogy a hatásvizsgálat folyamatába bevonják a különböző érdekek képviselőit is.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> E megoldások igényének (a sokban hasonló, német környezetjogi problémák kapcsán elvégzett) összefoglalását ld. FODOR László: *Környezetvédelmi kodifikáció Németországban*, Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis, Tom. I., Debrecen University Press, Debrecen, 2001, 118-119. o.

<sup>37</sup> PETRÉTEI, *i. m.*, 306. o.

<sup>38</sup> E kiemelt konszenzuseresési kötelezettség (csakúgy, mint a kockázatok megfelelő értékelése vonatkozásában) mindig fennáll, ha egy tervezett intézkedés hatásai várhatóan hosszútávon jelentkezők, s független attól, hogy a jogszabályok környezeti hatásvizsgálatára van-e előírás, avagy nincs. Badura, Peter: *Langzeitrisiko und Verfassung*, in Schröder, Meihard (szerk.): *Bewältigung von langzeitrisiken im Umwelt- und Technikrecht* (IUTR Bd. 43.), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 61. o.

A jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának sajátos nehézségét jelenti ugyanakkor, hogy *a szabályozott jogalanyok és életviszonyok köre előre nehezen határozható meg*, pl. általában nem köthető egyetlen gazdasági ágazathoz (uniós dimenziókban: egyetlen közös politika aktoraihoz). Másrészt, ami az utólagos vizsgálatot illeti, a hatások komplexitása folytán külön problémakört jelent azoknak az indikátoroknak a meghatározása, amelyek elemzése alapján a normák hatásai értékelhetőek.<sup>39</sup>

A jogszabályok hatásainak a vizsgálata *elvieken három modulból tevődik össze,*<sup>40</sup> *s azok – időben, a vizsgálatok konkrétsági fokát, de részben módszereiket és a tervezési folyamatra gyakorolt hatásait tekintve is – ugyanúgy követik egymást, mint a beruházások előzetes környezeti hatásvizsgálata, részletes hatásvizsgálata és környezetvédelmi felülvizsgálata.*<sup>41</sup> Az első elem (ex ante analízis) akkor alkalmazandó, amikor felmerül a szabályozás szükségessége, de még nincs tervezet. Ebben a fázisban lehetséges a jogpolitikai cél szabályozási céllá konkretizálása, a szabályozási alternatívák (a lehetséges tartalom, szabályozási szint) feltárása, egybevetése és a megfelelő alternatíva kiválasztása. Ekkor már az is feltárható, hogy milyen körben kereshetőek a szabályozás hatásai, érinthetik-e azok a környezet állapotát, lehetségesek-e konfliktusok a szabályozási cél és más érdekek között.<sup>42</sup>

A második modul a kiválasztott alternatívára épül, annak hatékonyság-vizsgálatát jelenti a végrehajthatóság, a költségek, a szabályozási környezetve ágyazhatóság, stb. vonatkozásában, elsősorban a becslés, a játékelmélet, költség-haszon elemzések segítségével.

<sup>39</sup> KRÄMER, Ludwig: *Az Európai bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében*, Európai Jog, 2002/3., 5. o., FODOR László: *A 6. környezetvédelmi akcióprogram - új kihívások az Unió és a tagállamok előtt?*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXI/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2003, 406-407. o.

<sup>40</sup> PETRÉTEI, *i. m.*, 306-307. o. Eltérő modellt vázolnak fel: KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 34-35. o. Utóbbiak szerint a jogszabályi hatásvizsgálatnak négy eleme van: az előzetes, az utólagos, az alternatíva kiválasztását szolgáló és a konkrét probléma-elemzésen alapuló vizsgálat. A két modell végeredményben megfeleltethető egymásnak.

<sup>41</sup> Lényeges különbség áll fenn természetesen a vizsgálat tárgya tekintetében, hiszen egy beruházás közvetlenül, míg egy jogszabály a szabályozott magatartásokon, életviszonyokon keresztül hat a környezetre. Részben ebben rejlik az a módszertani különbség is, hogy beruházások esetén az alternatíva kiválasztásával azonos fázisban kell rögzíteni a részletes vizsgálatok tárgykörét és módszereit (a második fázis kereteit) is, míg jogszabályok esetében ez már a második fázis része (a harmadik fázis tekintetében itt nincs eltérés). PETRÉTEI, *i. m.*, 311. o.

<sup>42</sup> A Petrétei által feldolgozott német szakirodalom ezt rendszerelemzéssel látja feltárhatónak. PETRÉTEI, *i. m.*, 308. o.

A harmadik elem (ex post analízis) a már fennálló szabályozásra, annak a tényleges eredményességére, hatásaira terjed ki. A praxisteszteken, jogszociológiai vizsgálaton vagy épp a környezet(-használat)-i mutatók alakulásának nyomon követésén alapuló következtetések vezethetnek a visszacsatoláshoz, vagyis a jogszabály módosításához. A jogszabályi hatásvizsgálatoknál is, akár csak a beruházásoknál, a három vizsgálati elem integrált alkalmazására van szükség, mert csak így biztosítható a legjobb alternatíva kiválasztása, majd a gyakorlatban annak az elvárásokhoz való maximális hozzáigazítása.

A jogszabályok környezeti hatásvizsgálata az európai uniós szabályozási elemek esetében rendelkezik néhány sajátossággal, amelyek egyúttal annak biztosítékát is jelentik, hogy a vizsgálatokra e körben nagyobb valószínűséggel kerül sor.<sup>43</sup> Az uniós jogszabálytervezeteket kidolgozó Bizottság ugyanis egyre nagyobb súlyt fektet a tervezetek előzetes vizsgálatára – az Amszterdami Szerződéshez csatolt 12. sz. nyilatkozat szerint *a Bizottság környezeti hatásvizsgálati tanulmányokat készít azon javaslatai megtételekor, amelyeknek jelentős környezeti vonatkozásai vannak* –,<sup>44</sup> de a végrehajtás nyomon követésére is. *Az uniós környezetvédelmi jogszabályok tagállami végrehajtásának* (különösen a tagállami engedélyezési és felügyeleti gyakorlatnak) *a javítása a közösségi környezetpolitika hatékonyabbá tételének az egyik legfontosabb eszköze*. Ennek érdekében külön információs rendszer működik, az ún. IMPEL (a környezetjog végrehajtásának közösségi hálózata, ld. a Tanács 97/C 321/01 sz. határozatát) keretében.<sup>45</sup>

Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az egyes rendelkezések hatása (még az irányelvek adta, tagállami konkretizálási és eltérési lehetőségek ellenére is) sajátosan érinti hazánk környezeti állapotát, *indokolt lenne az uniós tervezetek hazai hatásvizsgálata is*.<sup>46</sup>

A Bizottság időközönként (illetve esetenként, környezetvédelmi panaszok alapján) vizsgálja az irányelvek érvényesülését, s a tagállami normák hiá-

<sup>43</sup> Ennek általános kérdéseire ld. KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 42-43. o.

<sup>44</sup> BÁNDI Gyula (szerk.) *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, KJK-Kerszöv, Bp., 2004, 156. o. Az integráció fontos eszközeként értelmezi a hatásvizsgálatot maga a Bizottság is.

<sup>45</sup> HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása – a tagállamok kötelezettségei*, Európai Jog, 2002/3, 33. o.

<sup>46</sup> Az Országos Környezetvédelmi Tanács – többek közt az alább idézett szabályozási tervezetben – is hangsúlyozza ennek szükségességét annak érdekében, hogy az uniós jogalkotásban részt vevő magyar képviselők érdemben tudják értékelni a Bizottság által kidolgozott tervezeteket.

nyosságaira, ellentmondásaira, illetve eltéréseire figyelemmel előíranyozza a felülvizsgálatot, az irányelvek megfelelő módosítását.<sup>47</sup>

A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálatának sajátos tárgyát jelenti e körben a környezeti érdekek beépítése a különböző ágazati előírásokba. Ennek érdekében (a Bizottság elképzelései szerint) a jövőben ki fognak dolgozni egy olyan értékelési rendszert, melynek segítségével minden egyes szektorban (különösen a közös politikák terén) megítélhető lesz az, hogy ténylegesen megtörténik-e az integráció.<sup>48</sup>

Az előzetes vizsgálatok tekintetében jelentőséggel bír az is, hogy a környezetvédelmi szabályozás egyre nagyobb mértékben illeszkedik olyan szabályozási koncepciókba, amelyeket mind nemzeti, mind európai szinten környezetpolitikai dokumentumokban – pl. a Nemzeti Környezetvédelmi Programban, a 6. környezetvédelmi akcióprogramban, vagy ágazati (pl. hulladékgyűjtési, természetvédelmi, környezet-egészségügyi) tervekben rögzítenek. E dokumentumok ugyanis a prioritásként kezelt környezetpolitikai célkitűzésekhez eszközként a szükséges jogszabályokat is hozzákapcsolják, sokszor nem csak a szabályozási területet, de a szabályozás főbb irányait, tartalmi elemeit is nevesítve. Ezzel részint megvalósul a környezetvédelemben nagy jelentőséggel bíró tervszerűség követelménye (a jogszabályok rendszerbe kapcsolódásának ez az egyik feltétele), másrészt itt már az előzetes vizsgálat egyes elemei és funkciói is megjelennek (pl. a szabályozási impulzus, egyes alternatívák). Álláspontunk szerint azonban ez sem jelenti az érintett jogszabályok előzetes vizsgálatának szükségességét, inkább kapcsolódási pontként, legitimációs bázisként hivatkozhat rá a jogszabálytervezet előkészítője.

## V. A vizsgálati elemzés

Mint arra utaltunk, a jogszabályok környezeti hatásvizsgálatának több megoldása is lehetséges, többnyire a jogszabály tartalmának megfelelően. Azokban az esetekben azonban, amikor a jogalkotó megítélése szerint jelentős a környezeti összefüggés, a vizsgálati kötelezettség keretei előre körülírhatóak.<sup>49</sup> A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálatának a környezetvédelmi törvényben (1995. évi LIII. tv. 43. §) szabályozott formája az ún. vizsgálati elemzés. E jogintézmény neve – a hatásvizsgálattal összefüggő többi szabályozási elem nevéhez

<sup>47</sup> Ennek részleteit ld. KRÄMER, *i. m.*, 5-8. o.

<sup>48</sup> FODOR László: *Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja*, Európai Jog, 2001/4, 16. o.

<sup>49</sup> A vizsgálatok tárgya, terjedelme, módszerei mindemellett esetről esetre változhatnak. MÜLLER, *i. m.*, 125. o.

hasonlóan – alig árul el valamit tartalmáról.<sup>50</sup> A vizsgálat elemzés tárgyai elsősorban a környezetvédelemmel összefüggő jogszabályok, illetve – a stratégiai hatásvizsgálattal nem érintett – országos és regionális koncepciók *tervezetei* (utóbbiak kérdéskörével itt nem foglalkozunk). Az említett törvényhely eszerint a jogszabályi hatásvizsgálatnak *csupán az előzetes elemét ragadja meg*, s az utólagos normakövetésről mit sem szól.

A törvény ugyanakkor egyértelművé teszi, hogy *az érintett normák alatt nem csak a környezetvédelmi, hanem általában minden, az egyes környezeti elemeket, a környezet állapotát, illetve azzal összefüggésben az emberi egészséget érintő tervezetet elemzés tárgyává kell tenni*. Álláspontunk szerint (az érintett fejezet címével – „A környezetvédelem érvényesítése a szabályozásban és más állami döntésekben” – egyezően) ugyanis éppen az a jogalkotó szándéka, hogy a környezeti érdekeket minden érintett ágazati döntés során figyelembe vegyék, s a szabályozási szempontok közé is beépítsék. A környezetvédelem integrációja azonban – pontosan amiatt, hogy az érintett ágazatok normatív módon, előzetesen nehezen írhatók körül – a gyakorlatban szinte mindenütt nehézségekbe ütközik, mert az érintettek nem tekintik a környezetvédelmet saját ügyüknek.<sup>51</sup> E téren a jogalkotói kötelezettség számon kérése nehéz, valójában csak az előterjesztő saját felelősségtudatának erősítése lehet a megoldás. Annak ellenére ugyanis, hogy egyes kapcsolódó normák segítségül hívhatóak a kötelezettség körének megvonásához, a környezeti hatások valószínűsítése csak egyedi vizsgálattal tárható fel.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Ez már szinte hagyománya a magyar környezetjognak. Így a stratégiai hatásvizsgálat neve környezeti vizsgálat lett a Kvt-t módosító, 2004. évi LXXVI. tv. szerint.

<sup>51</sup> FODOR L., *Kezünkben a jövőnk...*, i. m., 14. o. Megemlítjük, hogy Németországban korábban ki akarták terjesztetni a Khv hatályát jogszabály-tervezetekre is, de az elképzelés a többi tárca masszív ellenállása miatt megbukott. MÜLLER, i. m., 109. o. Jelenleg az Kormány ügyrendje írja elő az előzetes vizsgálatokat, amelyekre azonban a gyakorlatban nem kerül sor. Uo. 108. o.

<sup>52</sup> Lehet hivatkozni pl. a Kvt. 3. §-ára, amely olyan szabályozási területeket nevesít, amelyekben érvényesíteni kell a környezetvédelmi szempontokat, de ennek listája is csak példálózó. Az egyedi jogalkalmazási ügyekben alkalmazott megoldás szerint környezeti ügynek azok tekinthetők, amelyek a környezetvédelmi hatóság előtt folynak, illetve amelyek eljárásába a környezetvédelmi szakhatóságot be kell vonni (1/2004. KJE sz. jogegységi határozat). E megoldás sem biztosít azonban teljes védelmet a környezeti érdekeknek, amennyiben a jogalkotó nem tulajdonít az adott ügynek különösebb környezeti relevanciát. A szabályozás rendszere szempontjából mindezt azzal egészíthetjük ki, hogy a környezetjog nem definiálható a jogrendszer meghatározott részeként, amelynek határai egyértelműek lennének. Vö. FODOR László: *A környezetjog elméleti alapjai a jogfejlődés tükrében*, Facultas Nascitur: 20 éves a jogászképzés Miskolcon, Biber Kiadó, Miskolc, 2001, 152-153. o.

A törvény rendelkezéseinek értelmezése alapján az is egyértelmű, hogy jogszabályok esetében az elemzésnek csak *a törvények, illetve a kormány- és miniszteri rendeletekre kell kiterjednie*, tehát az önkormányzati rendeletekre sajnálatos módon nem, azok esetében ugyanis a törvény nem állapít meg előzetes vizsgálati kötelezettséget, csupán az illetékes környezetvédelmi hatóság (a gyakorlatban szintén puha jogként érvényesülő) előzetes véleményezési jogköréről rendelkezik.

A vizsgálati szempontok körét a törvény átfedésekkel, az egyes elemek rendszerbe foglalása nélkül, ugyanakkor további szempontok alkalmazását is lehetővé téve határozza meg. A vizsgálati elemzésnek különösen arra kell kitérnie, hogy

- a tervezett előírások (intézkedések) mennyiben befolyásolják a környezet állapotát,
- a null-alternatíva (a tervezett intézkedések elmaradása) esetén milyen kár érheti a környezetet, illetve a lakosságot,
- az előírások bevezetésének mennyiben adottak a feltételei,
- ezen belül a magyar közigazgatás mennyire van erre felkészülve,
- az állami, pénzügyi, szervezeti és eljárási feltételek fennállnak-e,
- végül, mennyiben tér el a tervezett megoldás a nemzetközileg elfogadottaktól.

Az első szempont minden, környezeti relevanciával bíró jogszabály, míg a második csak a kifejezetten környezetvédelmi jogszabályok vonatkozásában értelmezhető. A 3-5. szempontok nem kifejezetten a környezeti szempontok érvényesítésére irányulnak, ezek a jogszabályok általános hatásvizsgálati szempontjai közé illeszkednek inkább. Az utolsó kérdés pedig leginkább a jogharmonizációs kötelezettségek körében, a már alkalmazott tagállami megoldásokra tekintettel értelmezhető.

A Kvt. a vizsgálati elemzés elvégzésének *kötelezettségét* (a beruházások hatásvizsgálatához hasonlóan) *az előterjesztőre telepíti*, aki a vizsgálat eredményeit és a feltárt hatások értékelését írásban kell, hogy összefoglalja, s a döntéshozó elé terjesztés előtt (30 napos határidővel) a Kormány környezetvédelmi tanácsadó, véleményező szerve, az ún. *Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) részére megküldje*. E testület a tervezetről és annak vizsgálati elemzéséről *jogosult állást foglalni, s azt a jogalkotó elé terjeszteni*. E testület működésének garanciális jelentősége lehetne az elemzések minőségét illetően, hiszen az előterjesztő gazdasági vagy más érdeke és az azzal esetlegesen ütköző környezeti ér-

dek aligha érvényesülhet egy pusztán az előterjesztőre bízott előterjesztésben és annak elemzésében.<sup>53</sup>

Azt azonban, hogy a tanács eltérő vagy negatív véleményének milyen konzekvenciái lehetnek, a testület (szakmai, társadalmi) súlya nagyban befolyásolja. Az OKT szerepét a Kormány sajnálatos módon – álláspontunk szerint a Kvt-vel ellentétesen – leértékelte, amikor a környezetvédelmi miniszter hatáskörének 1998-as szabályozásakor a tanácsot a miniszterhez, annak segítő szerzőjéül rendelte.<sup>54</sup> Figyelemmel arra is, hogy az OKT szervezetét tekintve nem különül el jól láthatóan a környezetvédelmi tárcától,<sup>55</sup> az a Kvt szerinti kormánytanácsadói funkcióját nem tudja megfelelően betölteni. *Az OKT összetételéből kifolyólag pedig azt a lehetőséget is nyújtani tudná, hogy a szabályozással kapcsolatos társadalmi konszenzus határait mintegy előre jelezze.* Tagjai között ugyanis a környezetvédelmi és a gazdasági érdekképviselők, valamint a tudomány (valamennyien a Kormánytól független) képviselői is jelen vannak.<sup>56</sup> A Kormány azonban a Kvt kiadása óta eltelt közel 10 évben alig élt e lehetőséggel, a jogintézmény még a nyilvánvalóan szükséges esetekben sem honosodott meg.

<sup>53</sup> A beruházások környezeti hatástanulmányait nálunk a felügyelőség jogosult szakmai szempontok szerint felülvizsgálni, egyes nyugat-európai országokban azonban a függetlenséget, semlegességet más módon intézményesítik, pl. a döntéshozó maga értékeli szakmai alapon, vagy ő kér fel független szakértőt, illetve pl. Hollandiában, ahol jogszabályokat is Khv-nak vetnek alá, egy független testületet hoztak létre erre a célra. FODOR, *Integratív környezetjog, i. m.*, 49. 58. és 74. o.

<sup>54</sup> Ld. a törvény 45. § 2) bekezdését, amely az OKT-t a kormányhoz rendeli, illetve a 158/1998. (IX. 30.) korm. r. 8. §-át, és a jelenleg hatályos 155/2002. (VII. 9.) korm. r. 10. §-át: „A minisztert az ágazatközi koordinációs feladatainak ellátása során – a külön jogszabály szerint létrehozott – országos Környezetvédelmi Tanács, valamint a vízgazdálkodási tanácsok, illetve a miniszter által létrehozott érdekegyeztető fórumok segítik.” Véleményünkkel egyezően vö. BÁNDI, *Környezetjog, i. m.*, 34. és 237. o.

<sup>55</sup> Ügyrendjét maga szabályozza, de titkársága a minisztériumban van. BÁNDI Gyula, *Környezetvédelmi kézikönyv*, KJK., Bp., 2002, 82. o.

<sup>56</sup> Itt jegyezzük meg, hogy egyes országokban (pl. Lengyelországban, 1996 óta) a Kormány mellett olyan legiszlációs tanács működik, amelynek feladata, hogy a nemzeti jog helyzetéről (különösen az uniós joghoz való viszony tekintetében) időszakonként beszámoljon, s javaslatokat fogalmazzon meg (utólagos hatásvizsgálat). Vö. SCHMIDT, Reiner – WASILEWSKI, Andrzej: *Umweltschutz als Verfassungsproblem – ein rechtsvergleichender Beitrag zur Situation in Polen und Deutschland*, in Hendl, Reinhard (szerk.): *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2001* (IUTR Bd. 58), Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2001, 48. o. Tekintettel az OKT összetételére és arra, hogy a testület állásfoglalásait nem csak környezetvédelmi (de pl. agrárpolitikai, szociális, stb.) szempontok alapján fogalmazza meg, azt sem tartjuk elképzelhetetlennek, hogy az OKT továbbfejlesztésével hasonlóan széles feladatkörű testület jöjjön létre hazánkban is.

*A vizsgálati elemzés kötelezettsége tehát a gyakorlatban esetlegesen, puha jogként érvényesül csupán.*<sup>57</sup> E sajátossága részben a törvényben is kódolva van, hiszen az előírás (a 43. § 3. bekezdése) szerint „A környezetvédelemmel összefüggő gazdasági szabályozó eszközök (vám-, adó és illetékszabályok, stb.) bevezetésére irányuló szabályozások, továbbá jelentős módosítások esetében a vizsgálati elemzést minden esetben el kell végezni.” A törvény tehát egy (a fent bemutatott) általános érvényű kötelezettség körén belül kiemel egy szűkebb alkalmazási területet, s ott megerősíti a kötelezettséget, amivel e szűk körön kívül egyúttal gyengébbé teszi saját elvárásait. Az viszont, hogy e szűk körön belül nincsenek kivételek, vagy hogy túl szigorú a határidőt megállapító rendelkezés, ugyancsak az érvényesülés ellen hat. A törvény emellett az elemzés elmaradásához semmifajta szankciót nem kapcsol, s az OKT állásfoglalása sem tekinthető a jogalkotóra nézve kötelezőnek.<sup>58</sup> Másrészt puha jog a vizsgálati elemzés azért is, mert a kormányzati munkamegosztásban a környezeti érdekek integrálása, beépítése és ebben az egyes tárcák együttműködése még mindig nem nyert polgárjogot, illetve a környezethez való jog (Alkotmány 18. §) szervezeti konzekvenciái nem érvényesülnek megfelelően a Kormány ügyrendjében.

A Kormány döntéshozatali folyamatába ágyazás érdekében maga az OKT dolgozta ki 2004-ben egy erről szóló jogszabály tervezetét.<sup>59</sup> Annak egyes elemei egyben további hiányosságokra is utalnak, az azokra adott lehetséges válaszként:

1. Az érintett jogszabályok tervezetét és vizsgálati elemzését az előterjesztő haladéktalanul legyen köteles az OKT-nak megküldeni (jelenleg a Kvt 98. §-a kötelezi az egyes tárcákat egy éves jogalkotási terv előzetes közlésére,<sup>60</sup> de a konkrét előterjesztések megküldése már nem mindig történik meg),

---

<sup>57</sup> A vizsgálati elemzés gyakorlatával kapcsolatos egyes észrevételek megfogalmazásában dr. Radnay Anikó (KvVM, Környezetvédelmi Hatásvizsgáló Főosztály) volt segítségemre. Álláspontja szerint a Kvt. 43. §-a a maga idejében progresszív kísérletnek volt tekinthető, de érvényesülése esetleges, követelményi pedig esetenként nem is alkalmazhatóak.

<sup>58</sup> BÁNDI, *Környezetvédelmi kézikönyv, i. m.*, 91-92. o.

<sup>59</sup> Az OKT több ülésén is foglalkozott a témával, így 2004. január 8-án, február 5-én, március 4-én, stb. A tervezet nyilvánosságra hozatalára nem került sor, azt Fülöp Sándor, a tervezet kidolgozója (az OKT tagja) bocsátotta rendelkezésemre. Ld. még a testület honlapját, [www.oktt.hu](http://www.oktt.hu), állásfoglalások kronologikus rendben (letöltés: 2005. június 1.)

<sup>60</sup> FÜLÖP Sándor: *Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban*, REC, Bp., 2002, 76. o.

2. A vizsgálati elemzés hiánya esetén (a javasolt vizsgálati tárgykörök megjelölésével) az OKT felhívással élhessen az érintett miniszter felelő,
3. A Kormány elő kerülő előterjesztéshez csatolni kelljen az OKT állásfoglalását, az attól való eltérést pedig külön indokolni kell (szükség esetén a kormányülésre, államtitkári értekezletre hívják meg az OKT elnökét is),
4. A vizsgálati elemzés és az OKT bevonásának megtörténtét az igazságügyi tárca kontrollálja, illetve a környezetvédelmi miniszter elmaradásuk esetén legyen kötelező felszólalni,
5. Az OKT kapjon, illetve kérhessen visszajelzést véleményének elfogadásáról, illetve az elfogadott jogszabály tényleges hatásairól.

Ma még tehát a gyakorlatban a legtöbb, környezeti relevanciájú jogszabály esetében egyáltalán nem kerül sor vizsgálati elemzésre, a különböző (a földművelésügyi, az ipar vagy a közlekedés szabályozásáért felelős, stb.) tárcák azt nem tartják kötelezettségüknek. Általában csak a környezetvédelmi minisztérium készít elemzést, és gyakran azok is formálisak, egy-egy kifejezetten környezetvédelmi jogszabály esetében nem haladják meg a fél-egy oldal terjedelmet.<sup>61</sup> Jellemző, hogy a vizsgálati elemzésnek a környezetvédelmi minisztériumon belül sincs gazdája, így pontosan azt sem lehet tudni, mely jogszabályokhoz készült eddig (ha a tárca előterjesztése kormány szintű egyeztetés elé került, onnantól kezdve az előterjesztés és vizsgálati elemzése 30 évre titkosított!).<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> A KvVM honlapján ([www.kvvm.hu](http://www.kvvm.hu)) mindig közli az aktuális előterjesztéseket, amelyek összefoglalják a várható szakmai, gazdasági és társadalmi hatásokat. Jelenleg (2005 május) két elemzés olvasható, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. tv. végrehajtási rendelete és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű (Natura 2000) területekről szóló jogszabály tervezete kapcsán. Előbbi esetben a szakmai hatások bemutatása kimerül a kibocsátási jogok kereskedelmével kapcsolatos, legáltalánosabb közgazdasági összefüggések ismertetésében, az pedig, hogy hazánkban egyáltalán milyen vállalati kört érint a szabályozás, csak a gazdasági hatások közt, érintőlegesen szerepel. A másik tervezet környezeti hatásai már átfogóan, a gazdasági-társadalmi hatások rendszerébe integrálva szerepelnek az előterjesztésben, és az uniós jogból fakadó szabályozási kötelezettség értékelése is érdemi.

<sup>62</sup> Készült elemzés pl. 1996-ban az atomenergiáról szóló törvényhez, 1999-ben (kifejezetten az OKT felhívására) a hulladékgazdálkodási törvényhez, vagy a 30/2000 sz. AB határozat meghozatala után a nehézgépjárművek hétéves forgalomkorlátozásáról szóló rendelet módosításához. Jellemző, hogy az OKT állásfoglalásaiból sem derül ki mindig, hogy készült-e vizsgálati elemzés az előterjesztéshez.

Ezen kívül *semmilyen garanciája nincs annak, hogy a környezeti hatások előzetes értékelésére sor kerüljön az egyéni képviselői indítványok esetében.* Az egyéni képviselők nem rendelkeznek az ehhez szükséges szakmai háttérrel sem.<sup>63</sup> A Kvt pedig nem tesz különbséget az előterjesztő kiléte szempontjából, vagyis az elemzésnek és az OKT bevonásának ilyenkor is meg kellene történnie.<sup>64</sup>

Azokban az esetekben egyébként, amikor az előterjesztő minisztérium elvégzi a vizsgálati elemzést (mint történt az pl. a közelmúltban az ún. autópálya-törvény módosításának tervezete kapcsán), az OKT kiegészítheti és értékelheti annak szempontjait (pl. az autópálya-törvény módosítása esetén kiemelte, hogy a környezeti szempontokat nem integratívan, illetve nem a társadalmi hatásokra figyelemmel értékelték, s kifogás tárgyává tette, hogy az előterjesztő az államigazgatási eljárások egy részét a többitől függetlenül, s épp a környezeti érdekek rovására kívánja megreformálni).<sup>65</sup>

*Az OKT egyébként állásfoglalást ad a tervezetekről olyan esetben is, amikor a vizsgálati elemzés elmaradt.* Ezek az állásfoglalások önmagukban azonban *nem pótolhatják a vizsgálati elemzést.* Részint azért nem, mert az állásfoglalások sem fedik le az összes érintett jogszabályt (különösen a miniszteri rendeleteket nem), másrészt nem befolyásolják érdemben a jogszabály előkészí-

---

<sup>63</sup> Az Országos Területrendezési Tervet pl. egyéni kezdeményezésre, a 2004. évi LIX. törvénnyel módosította az Országgyűlés. A vizsgálati elemzés, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanács meghallgatásának hiányában elfogadott törvény alapján *regionális hulladéklerakók esetében a települési környezet, illetve a természetvédelmi területek oltalmát szolgáló védőtávolság a felére (1000 m-ről 500 m-re) csökkent.* Ebben az esetben a számszaki összevethetőség miatt a visszalépés tilalmába ütközés (s ezen az alapon az alkotmányellenesség) megállapítása egy laikus számára sem jelentene nehézséget. A változtatás indoka egyébként kifejezetten gazdasági természetű volt (a kommunális hulladékkezelési szolgáltatók szállítási költségeinek csökkentése), amit az AB eddig sem fogadott el megfelelő érvként a környezethez való jog korlátozására.

<sup>64</sup> A jogalkotási törvény alapján a Kormány kötelezettsége a megfelelő egyeztetések lefolytatása egyéni indítványok esetében, ennek alapján az OKT-t alkalmanként megkeresik. A vizsgálati elemzésre azonban általában nem kerül sor. Ld. az OKT 1997. február 26-ai állásfoglalását, amely a bányatörvény egyéni indítványra történő módosításával foglalkozott. Az előterjesztéshez nem készült vizsgálati elemzés, holott az a testület állásfoglalása szerint, a Kvt alapján kötelező lett volna.

<sup>65</sup> Ld. az OKT 2004. november 11-i állásfoglalását a testület honlapján. A módosítást a 2005. évi XII. tv. tartalmazza. Megjegyezzük, hogy a környezeti érdekek sérelme, illetve az ügyféli jogok korlátozása már az eredeti törvénnyel (a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvénnyel) is megvalósult, amelynek vizsgálati elemzésére nem került sor, noha az OKT állásfoglalását kikérték.

tést, végül mert nem érik el az ahhoz szükséges vizsgálati mélységet. Alkalmassak ugyanakkor a jogszabályi hatásvizsgálat egyes funkcióinak a betöltésére, hiszen a jogszabályok javítását kiegészítő javaslatokkal, a környezeti érdekek fontosságára való figyelmeztetéssel, a jogalkotó mérlegelési kötelezettségére való felhívással segítik.

Érdekességként említjük meg, hogy a kialakult gyakorlat szerint az OKT-hoz hasonló funkciót tölt be az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, akinek több (pl. a környezetvédelmi, a gazdasági) tárca is előzetesen megküldi előterjesztéseit. Míg azonban az OKT állásfoglalásai (elsősorban környezetvédelmi) szakmai szempontokon nyugszanak, addig az ombudsman a visszalépés (környezetrontás) tilalma alapján fogalmaz meg kifogásokat.<sup>66</sup>

## VI. A jogszabály környezetvédelmi hatásvizsgálata elmaradásának jogkövetkezményei

Beruházások esetében, ha elmarad a környezeti hatások előzetes felmérése, az engedélyező hatóság nem adhat ki engedélyt. Ha netalántán mégis erre kerülne sor, az EU irányelvében vizsgálatra kötelezett projektek körében a tagállam felelőssége merül fel, az ún. szerződésszegési eljárás keretében (az irányelv nem megfelelő implementálása miatt). A felülvizsgálat vagy a stratégiai hatásvizsgálat esetében a jogkövetkezmények sokban hasonlóak. Egy jogszabály esetében azonban nyilvánvalóan más a helyzet. A jogalkotás eredménye ugyanis normatív döntés, illetve annak menetének befolyásolásától az EU távol tartja magát.<sup>67</sup> *A következményeket így elsősorban az alkotmányjog, másodsorban a politika terén kereshetjük* (utóbbi a vizsgálódásunknak azonban nem tárgya).

A magyar Alkotmány mit sem szól arról a követelményről, hogy a környezeti szempontokat az államnak minden (környezeti szempontból lényeges) döntésében figyelembe kell vennie, vagyis nem jelenik meg kifejezetten az in-

---

<sup>66</sup> A biztos elsősorban a környezethez való jog érvényesülésére és a jogszabályszövegek konzisztenciájára van figyelemmel (jellegénél fogva egy személyi, s nem testületi) javaslatai, állásfoglalásai megfogalmazásakor. Az említett példákhoz kapcsolódóan ld. 2004. évi jelentéséből a Gy./611/2004., illetve a Gy./611/2/2004. sz. ügyet. *Beszámoló az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről*, OBH, Bp., 2005, 273-274. o.

<sup>67</sup> Így a hatásvizsgálati (85/337. sz.) irányelv hatálya alól kifejezetten kiveszi azokat a beruházásokat, amelyeket a tagállam joga szerint jogalkotási aktussal „engedélyeznek”. A stratégiai hatásvizsgálat esetében már érintettek lehetnek törvényhozási keretek között megfogalmazott elképzelések is, de az EU ekkor sem szabályozza magát a jogalkotási eljárást. MÜLLER, *i. m.*, 112-113. o.

tegrációs kötelezettség.<sup>68</sup> Amint azonban az Alkotmánybíróság fentebb bemutatott gyakorlata mutatja, e kötelezettséget is bele kell érteni a 18. § szabta elvárásokba. Az Alkotmánybíróság utólag a figyelembe vételi kötelezettség érvényesülését két módszerrel vizsgálhatja: a jogszabály tartalmát a környezetvédelmi tesztnak vetheti alá (vizsgálva, hogy sor került-e a környezethez való jog aránytalan korlátozására vagy visszalépésre), illetve formai szempontból számon kérheti a hatásvizsgálat (a vizsgálati elemzés, illetve az OKT általi véleményezés) megtörténtét.

*A 30/2000. (X. 11.) sz. AB határozat* a környezet állapotát érintő tevékenységek szabályozásához fűződő, sajátos jogalkotási eljárással foglalkozott.<sup>69</sup> Az érintett (a kamionstopot részlegesen feloldó) kormányrendelet a környezetvédelmi törvény alapján vizsgálati elemzésre kötelezett volt, s ennek alapján tervezetét véleményeztetni kellett volna az OKT-val. Kiadása előtt azonban nem került sor erre az eljárásra, ezért (a fentebb már értelmezett visszalépés tilalmába ütközés tényétől függetlenül, a jogállamiság követelményének sérülése miatt) az Alkotmánybíróság a rendeletet formai alkotmányellenességére hivatkozva (2000. december 31-i hatállyal) megsemmisítette.

Jóllehet, az AB elsősorban az OKT közhatalmi jellegével támasztotta alá érvelését, miszerint a testületnek a jogalkotási folyamatból való kihagyása alkotmányellenes, indokolásában azt is kiemelte, hogy az OKT szerepe garanciális jelentőséggel bír. Szakmaisága révén ugyanis alkalmas annak megítélésére, hogy a tervezett jogszabály visszalépés lenne-e a jogvédelem már elért szintjétől, illetve veszélyeztetné-e a jövő generációk életfeltételeit, okozna-e visszafordíthatatlan környezeti állapotváltozást. *A jogalkotónak környezeti ügyekben fokozott felelőssége van, aminek alapján különleges megfontoltságot és körültekintést kell tanúsítania.* Ennek érdekében szükséges a környezetvédelem széles körű társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása, aminek (véleményünk szerint persze csupán egyik) letéteményese az OKT.

Álláspontunk szerint a figyelembe vételi kötelezettség eljárási kereteit (a vizsgálati elemzést és az OKT véleményezését) ugyan nem maga az Alkotmány,

<sup>68</sup> Egyes (pl. a portugál vagy a svájci) alkotmányok kifejezett rendelkezést tartalmaznak a környezeti szempontok figyelembe vételére, ld. FODOR László: *A környezetvédelem megjelenése Európa alkotmányaiban*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XX/2., Miskolc University Press, Miskolc, 2002, 384., 391-392. o.

<sup>69</sup> Az AB a jogalkotásról szóló tv. általános rendelkezéseihez mérten értelmezte a Kvt. előírásait úgy, mint sajátos jogalkotási követelményeket. A hivatkozott, korábbi alkotmánybírósági gyakorlat az eset tényállásához igazodva nem a jogszabályi hatásvizsgálatok, hanem a jogalkotás során fennálló egyeztetési kötelezettségek érvényesülésével foglalkozik, ld. különösen a 39/1999. (XII. 21.) sz. AB határozatot.

hanem a környezetvédelmi törvény határozza meg, mégis fennáll ezek megsértése esetén az alkotmányellenesség. Ennek indoka, hogy *a kötelezettség (fentiek szerint) magából az Alkotmányból származik, a törvény csupán annak részleteit, az eljárást határozza meg.* A kötelezettség akkor is terhelne az államot, ha a környezetvédelmi törvényben a vizsgálati elemzésről szó sem esne.<sup>70</sup>

Amennyiben egy környezeti relevanciával bíró jogszabály tervezetének nem készül el vizsgálati elemzése, nem vitatta meg az Országos Környezetvédelmi Tanács, annak *megalkotásakor sérülnek azok az eljárási garanciák, amelyek a jogalkotó munka környezetvédelmi megfelelőségét, a környezethez való jog érvényesülését hivatottak biztosítani.*

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban a formai hibák önmagukban nem elegendők az alkotmányellenesség megállapításához, ahhoz az Alkotmány valamely rendelkezésének megsértése is szükséges.<sup>71</sup> Mivel a hivatkozott ügyben ezt az AB a jogállamiságot garantáló 2. § 1) bekezdésben találta meg, ezzel az OKT bevonására vonatkozó kötelezettséget gyakorlatilag alkotmányjogi jelentőséggel ruházta fel.<sup>72</sup>

Az AB érvelése ugyan láthatóan elválasztotta egymástól a vizsgálati elemzés és az OKT állásfoglalásának kérdését, fenti álláspontunk szerint mégsem képzelhető el, hogy önmagában az elemzés elmaradása (akár az OKT bevonása mellett is) ne eredményezzen alkotmányellenességet.<sup>73</sup> Az AB a határozat

---

<sup>70</sup> BARANYI – FODOR – TÓTH, *i. m.*, 47. és 64. o. Az AB döntése sajnos elszigetelt jelenségnek tekinthető. Valószínű, hogy az AB egy törvénnyel szemben ma már nem jutna hasonló következtetésre (erre utal a 64/2003. sz., XII. 18-i határozat indokolása, amely a BTK-módosítás előtti társadalmi egyeztetés elmaradásának következményeivel foglalkozik. Furcsa módon azt említi különbségként a testület, hogy a 30/2000-es határozat tárgya kormányrendelet, s nem törvény volt, miközben a 30/2000. sz. határozat a környezethez való jog sajátosságaiból vezette le annak idején az egyeztetési-figyelembe vételi kötelezettséget, s az egyeztetés garanciális jelentőségét, ami független a jogforrási szinttől.)

<sup>71</sup> SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Bp., 2001, 32. és 708. o.

<sup>72</sup> A német alkotmánybírói gyakorlatban, ha egy eljárási norma alkotmányjogi jelentőségre tesz szert (amit álláspontunk szerint az OKT bevonása esetében, a jogállamiság követelményéhez kapcsolva az AB megállapított), annak megsértése önmagában is alkotmányellenessé teszi a jogszabályt, függetlenül attól, hogy az esetleg tartalmilag nem alkotmányellenes. MÜLLER, *i. m.*, 150. o.

<sup>73</sup> A konkrét ügyben az AB határozatát követően már sor került a vizsgálati elemzés elkészítésére és az OKT bevonására is. Ld. az OKT 2000. XI. 8-i állásfoglalását a [www.oktt.hu](http://www.oktt.hu) honlapon. Az OKT ebben is felhívta a figyelmet arra, hogy a jogszabályok előtt azoknak az országos koncepcióknak (jelen esetben a közlekedéspolitikai koncepció-

indokolásában egyébként kitért arra is, hogy a 18. § sérelmét már nem tartotta szükségesnek vizsgálni, mivel az alkotmányellenesség attól függetlenül is megállt. Egyértelművé tette viszont ezzel az AB, hogy a környezethez való jog csorbulása is lehet olyan tartalmi eleme egy jogszabálynak, amelyre tekintettel a formai alkotmányellenesség megáll. (E következtetésnek azonban nincs gyakorlati jelentősége, mivel az alkotmányellenesség pusztán a tartalmi vizsgálat alapján is megállapítható.)

Álláspontunk szerint ennek a kérdésnek azonban az AB által alkalmazható jogkövetkezmények kiválasztásánál jelentősége lehet. Így, ha pusztán eljárási jellegű a mulasztás, aránytalan szankció a jogszabály megsemmisítése, inkább a jogbiztonság követelményének kell előnyben részesülnie.<sup>74</sup> Ha viszont a jogszabály alkalmazása révén a környezethez való jog sérelme is bekövetkezik, (ami esetünkben kétség kívül fennállt; az alkalmazott jövőbeli megsemmisítés helyett) az azonnali hatályú megsemmisítésnek van helye.

## VII. Összegzés, javaslatok

Egy a környezet értékét elismerő alkotmány formális értelemben úgy járul hozzá a „környezetbarát jogrend” kialakulásához, hogy hivatkozási alapot nyújt, illetve kötelezettséget teremt a környezeti követelmények meghatározásához, tartalmilag pedig úgy, hogy megköveteli a környezeti szempontoknak a figyelembe vételét és beépítését az olyan emberi magatartások, társadalmi viszonyok szabályozásába, amelyek a környezet igénybe vételét, használatát jelentik.

Az állam kötelezettsége, hogy feladatai ellátása körében, az adott döntési helyzetben mindig figyelembe vegye azokat az érdekeket – köztük a környezetét –, amelyekre az alkotmány hivatkozik. Az állam feladata nem az egyik vagy másik érdek javára való döntés, hanem olyan döntés meghozatala, amelybe beépülnek a különböző szempontok. *Alkotmányellenesség akkor áll fenn, ha a környezet ügye aránytalan hátrányt szenved* (tehát a döntés tartalmilag a környezethez való jog durva sérelmével jár), *illetve ha érvényesülésének eljárási garanciái elégtelenek* (vagyis már a környezeti érdekek becsatornázása sem történhet meg, azok a döntést eleve nem tudják érdemben befolyásolni).

Az Alkotmánybíróságnak a környezethez való jog védelmében, első sorban a jogalkotással szemben való számonkérésében óriási szerepe van. Tevékenységének számos eleméről szoltunk fentebb, így különösen a non derogation

---

jának) vizsgálati elemzését is el kellene készíteni, amelyek eszközeiül a konkrét jogszabályok szolgálnak.

<sup>74</sup> MÜLLER, i. m., 161. o.

elve vagy az alapjogok közti egyensúly megőrzésére törekvés kapcsán. Az alkotmánybírói határozatok ezek szerint nem csak konkrét érdekkonfliktusok feloldását vállalják fel, de (különösen a környezetvédelmi alaphatározat) a környezethez való jog dogmatikájának tudományos igényű kidolgozásához is hozzájárulnak.

Az Alkotmánybíróság (önmagukban véve előremutató) ítéleteinek értékeléséhez hozzá kell azonban tennünk, hogy *az alkalmazott argumentáció bizony jogszabályok száza megsemmisítésének szolgálhatná alapját*, ha megindulnának az erre irányuló eljárások.<sup>75</sup> A követelményszint kidolgozása tehát megtörtént, annak érvényesítése azonban esetleges és esetszerű.

Az alkotmánybírói határozatok közül dogmatikai szempontból kiemelkedik a sokat emlegetett (28/1994. sz.) környezetvédelmi alaphatározat. Legnagyobb hatása viszont – gyakorlattá válása esetén – annak a (30/2000. sz.) határozatnak lehetne, amelyik a nem megfelelő jogalkotási eljárás miatt semmisített meg jogszabályt, hiszen ez a figyelembe vételi (az ellentétes érdekek kiegyenlítésére irányuló) kötelezettséget a jövőre nézve is kikényszeríthetné a jogalkotással szemben.

A jogszabályok előzetes környezetvédelmi hatásvizsgálatára sor kerülhet a gazdasági-társadalmi hatásvizsgálat keretében, de önálló elemként is a jogalkotási eljárás során. A környezeti szempontú vizsgálat részint *betöltheti azokat a funkciókat, amelyek általában a jogszabályi hatásvizsgálatokhoz kötődnek* (mint a jogalkotó informálása, a szabályozási alternatívák felmutatása és értékelése, a parlamenti kontroll erősítése vagy az alapjogok korlátozásának legitimálása),<sup>76</sup> *de jelentős részben sajátos rendeltetésük is van.* Ezek közül ki kell emelni a

---

<sup>75</sup> Baranyi – Fodor – Tóth, *Környezetjog, i. m.*, 47. o. Meg kell itt emlékeznünk az előzetes normakontroll lehetőségéről is, amelyre környezetvédelmi alapon az előző időszakban azonban alig került sor. E tekintetben érdekes fejlemény, hogy 2005 júniusában az Országgyűlés Sólyom Lászlót, az AB korábbi elnökét választotta köztársasági elnökül. Várható, hogy a törvényhozó figyelembe vételi kötelezettségét ő fokozottabb érzékenységgel fogja számon kérni. Azt is kíváncsian várjuk, hogy a jelenlegi alkotmánybírák milyen attitűddel fogadják majd a megkereséseket attól a személytől, akinek a környezethez való jog dogmatikájának, követelményrendszerének kidolgozásában jelentős szerepe volt.

<sup>76</sup> A törvények esetében így a képviselők jobban meg tudják ítélni az előterjesztéseket. A hatásvizsgálat eredményeképpen az ellenzék is olyan információkhoz juthat, amelyek beszerzésére, értékelésére nincs megfelelő szakmai kapacitása. Ami az alapjogok korlátozását illeti, emlékeztetünk arra, hogy adott esetben a környezethez való joggal összefüggésben az élethez, egészséghez való jogok is érintettek lehetnek. Az sem elhanyagolható funkció, hogy egy esetleges utólagos normakontroll során az AB támaszkodhat a hatásvizsgálat eredményeire. MÜLLER, *i. m.*, 121., 123., 125., 128. o.

*jogalkotó általánosnál fokozottabb felelősségét és indokolási kötelezettségét* (hiszen a környezetállapot romlását előidéző jogszabály sérti a környezethez való jogot, hacsak a jogalkotó nem bizonyítja, hogy arra valamely alkotmányos érték, alapjog érvényesítéséhez elengedhetetlenül szükség van). Tekintve pedig, hogy a környezet állapotát érintő jogszabályok alkalmasak arra is, hogy a jövő generációk környezethez való jogát, természeti életfeltételeit, kapcsolódó érdekeit hátrányosan befolyásolják, anélkül, hogy e jövő generációknak bármilyen jelenbeli jogvédelmi lehetőségük lenne az intézkedésekkel szemben, a jogszabályok környezeti hatásvizsgálata (az objektív védelmi kötelezettség alapján) mintegy *előrehozza a jövőbeli konfliktus megvizsgálását, kompenzálja az időtéből fakadó jogvédelmi és legitimációs deficitet.*<sup>77</sup>

*Álláspontunk szerint a jogszabályok előzetes környezeti hatásvizsgálatának két, egymással szoros összefüggésben álló, fő motívuma ismerhető fel: a figyelembe vételi kötelezettség és a jövőt illető állami felelősség (mint a fenntartható fejlődés környezetpolitikai alapelvének egyik konzekvenciája).*<sup>78</sup>

Magyarországon mind a jogszabályok hatásvizsgálatának, mind a vizsgálati elemzésnek (vagyis a kifejezetten környezetvédelmi hatásvizsgálatnak) ingatag a gyakorlata. Az elmaradt vizsgálatokat nem pótolja maradéktalanul az előterjesztés indokolása, az OKT állásfoglalása, vagy az AB által alkalmazott normakontroll sem. A megoldás első lépése minden bizonnyal a megfelelő törvények módosítása és a Kormány ügyrendjének azokhoz igazítása, de nem maradhat el a felelősök érdekeltté tétele sem.

A vizsgálati elemzés (és az OKT) presztízsére nyilvánvalóan rányomja bélyegét, hogy a jogszabályi hatásvizsgálatnak sem alakult ki megfelelő gyakor-

<sup>77</sup> Ld. az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségével, illetve a jövő generációk védelmével kapcsolatban, fentebb írtakat, illetve a kompenzációs funkcióval kapcsolatban MÜLLER, *i. m.*, 127. o.

<sup>78</sup> A magyar Alkotmánybíróság sajnos nem jutott el odáig, hogy e motívumokhoz a hatásvizsgálat intézményi jellegű követelményét (akár a környezet ügyétől vagy a vizsgálati elemzéstől függetlenül) hozzákapcsolja, illetve a jogalkotási törvényben (18. §) előírt kötelezettségnek a környezetvédelem vonatkozásában érdemi jelentőséget tulajdonítson. Ez álláspontunk szerint a környezethez való jog dogmatikáját illetően lényeges hiányosság. Egy másik lehetséges megoldásra példaként említjük, hogy a német jogban nincs törvényi kötelezettség az előzetes hatásvizsgálatokra, a Szövetségi Alkotmánybíróság ennek ellenére meghatározta azokat a főbb intézményi követelményeket, amelyek a jogvédelmi szempontok érvényesítését szolgálják a jogalkotás során. Ezek alkalmazandóak a környezetvédelemre is (a tudomány aktuális eredményeinek figyelembe vétele, az alkalmazott eszköz kiválasztásánál megbízható előrejelzésekre kell támaszkodni, bizonytalansági tényezők esetén elővigyázattal kell eljárni, a különböző érdekeket pedig az arányosság kritériumának megfelelően kell összhangba hozni). STEINBERG, Rudolf: *Der ökologische Verfassungsstaat*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1998, 145. o.

lata. *A környezeti szempontok erősebb érvényesítésének kérdése ezért aligha választható el a jogalkotási eljárás hatékony megreformálásának igényétől* (legyenek általános hatásvizsgálatok előzetesen és utólag is, az eljárás legyen jobban áttekinthető, a jogalkotásnak legyen tartható programja stb.).

Ugyancsak a jogalkotás újraszabályozásával párhuzamosan (vagy annak keretében) egyértelműsíteni kell, hogy a jogszabályok módosítása is (környezetvédelmi) hatásvizsgálat-köteles, illetve hogy az utólagos vizsgálatnak is, rendszeresen be kell következnie a jogszabályok javítása érdekében.

Jelenleg a vizsgálati elemzésről szóló törvényhely nem követi a környezetvédelmi hatásvizsgálatok szabályozásában kialakult magyar gyakorlatot, amely szerint a vizsgálat két részből áll. Az első rész az előterjesztőre bízott, informális szakasz, amelyben elkészül egy összefoglaló tanulmány, a második rész pedig egy formális eljárás, a tervezetben illetve a tanulmányban foglaltak megvitatása az érintettek (állami és társadalmi szereplők egyaránt) által. A vizsgálati elemzés alatt ugyanis a Kvt csak az első, informális szakaszt érti.

A vizsgálatok semlegessége, megbízhatósága érdekében meg kell erősíteni az Országos Környezetvédelmi Tanács pozícióját. Álláspontunk szerint *a jogi rendezésnek világossá kell tennie, hogy az előzetes hatásvizsgálati kötelezettségen belül a vizsgálati elemzés és az OKT állásfoglalása garanciális jelleggel kapcsolódik egymáshoz.*

A jogalkotási folyamat többlépcsős voltára tekintettel (a beruházások előzetes és részletes hatásvizsgálatához hasonló) *többlépcsős vizsgálati eljárást látunk indokoltnak* annak érdekében, hogy az időközben felmerült javaslatokra is kiterjedjen a vizsgálat. Erre mintaként szolgálhat az 1995 óta alkalmazott ausztrál megoldás.<sup>79</sup> Az első szakaszban magától értetődő követelmény, hogy még legyenek vizsgálható alternatívák, illetve hogy az eljárásban legyen jelen az előterjesztő is.

Azt is rögzíteni kell (általánosságban a jogszabálynak, a konkrét ügyben az előzetes eljárás során), hogy a (részletes) vizsgálatot milyen szempontok szerint kell elvégezni. E tekintetben ki kell emelni, hogy *a környezeti elemek és környezetet veszélyeztető tényezők vizsgálatának rendszerszerűen, egymásra tekintettel, illetve az azokhoz kapcsolódó gazdasági és társadalmi hatások összefüggésébe ágyazva kell megtörténnie.* A jogalkotó és a társadalom korrekt informálása érdekében az esetleges fehér foltok, bizonytalansági tényezők megjelenése sem maradhat el.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Az egyes megvalósítási modellek áttekintését ld. KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 40. o

<sup>80</sup> A jogalkotásnak nyilvánvalóan a tudomány aktuális ismereteire kell támaszkodnia, jövőbeli ismeretek beszerzése objektíve nem lehetséges. Ha pedig egy-egy kérdés vita-

Tekintettel arra, hogy a jogszabályok környezeti hatásvizsgálata esetében a legsajátosabb indikátornak a környezetállapot (a környezethasználatok) alakulását kell tekintenünk, *a szabályozás előtti helyzet felvázolása sem maradhat el.*<sup>81</sup> Ehhez viszonyítva, mintegy célállapotként jelenhetnek meg a szabályozás várható hatásai. Ha a tényleges állapot a célállapottól utólag eltér, az utólagos hatásvizsgálat visszacsatolásaképpen szükséges lehet az eszközként alkalmazott norma módosítása.

*A környezeti hatások vizsgálatára a környezetvédelmi tárca keretei között önálló egységet lenne indokolt létrehozni,* amely a többi tárca érintett előterjesztéseit is vizsgálná (nem csak törvények, kormányrendeletek, de miniszteri rendeletek esetében is). Ezzel bizonyos mértékig a szakmai megfeleléség is garantálható. Ezen felül megoldás lehet, ha a tárcánként végzett ágazati hatásvizsgálatok mellett (a brit megoldáshoz hasonlóan) egy kormány-szintű hatásvizsgálatra is sor kerülne, ami már átfogó, rendszerszerű értékelést tenne lehetővé.<sup>82</sup> Ez adott esetben az előzetes hatásvizsgálat második szakaszaként is kialakítható. Az OKT bevonása mindkét szakaszban szükséges lenne.

---

tott, a jogalkotó kötelessége, hogy azt bizonytalansági tényezőként értékelje, a tudományos vitát azonban ő maga nem döntheti el. MÜLLER, *i. m.*, 143. o.

<sup>81</sup> MÜLLER, *i. m.*, 117. o.

<sup>82</sup> Az egyes megvalósítási modellek áttekintését ld. KOVÁCSY – ORBÁN: *i. m.*, 41. o.