

## Környezetvédelmi kodifikáció Németországban\*

### I. Bevezetés

Magyarország környezetvédelmi szabályozását számos vonatkozásban érik bírálatok, különösen az európai normákkal való egybevetés során. A tárgykörben megjelent tanulmányok elsősorban arra hívják fel a figyelmet, hogy milyen jogharmonizációs kötelezettségeink vannak, milyen hiányosságokban szenved erre tekintettel a végrehajtás, illetve elvétve találunk utalásokat a tudomány és technika igényeire. Az elvárások túlnyomó része azonban nem kezelhető elszigetelten a jogközelítés részeként, valójában szélesebb összefüggésekről, a modern jogrendszer fejlődéséről, ezen belül is a környezetvédelmi szabályozás folyamatos paradigmaváltásáról van szó, ami még véletlenül sem szűkíthető le a szabályozás enyhe vagy szigorú voltának kérdésére.

Jelen tanulmány tárgya egy európai uniós tagállam, Németország környezetvédelmi szabályozása, pontosabban a tételes jog modernizálására, racionalizálására tett kísérletek, melyek közül két, egymásra épülő kodifikációs tervezetet emeltem ki. Amit e tanulmány keretében nem vállalhattam fel, az a jelenlegi német szabályozórendszer teljeskörű bemutatása, illetve a magyar és a (tervezett) német jogi megoldások egybevetése. Másodlagos célkitűzésként tekinthető munkám úgy is, mint egy fejlődési ponton keresztül nyújtott betekintés a német környezetszabályozás sajátos logikai rendszerébe, ami a német környezetszabályozás hazai ismertségének szinte teljes hiányára<sup>1</sup> tekintettel akár önálló cél is lehetne. A vizsgált szabályozóelemek egy része minden bizonnyal alkalmas lenne arra, hogy a magyar szabályozás javításához hozzájáruljon, az ilyen irányú következtetések azonban csak további tanulmányok eredményei lehetnek.

\* A tanulmány alapját képező kutatás az MTA-ME Gazdasági jogi harmonizációs kutatócsoportja, az OTKA 025034 sz. projekt, illetve a ME-Európai Tanulmányok Központja keretében folyó kutatások része.

<sup>1</sup> Néhány cím a német környezetszabályozással foglalkozó csekély magyarnyelvű irodalomból: VIDA Sándor, *Környezetvédelem és polgári jog az NSZK-ban*. Magyar Jog 1991/8. 502–503.; PEINE, Franz-Joseph: *Az Európai Unió környezetjogának hatása a német környezetjogra*, Magyar Jog, 1998/2. 105–112.; FODOR László, *Környezeti hatásvizsgálat Németországban, különös tekintettel az európai jog végrehajtásának kérdéseire*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XVI., Miskolc, 1999, 29–48.

A téma aktualitását az adja, hogy a törvénykönyv-tervezetek elkészülte után a Német Szövetségi Kormánynak most kell eldöntenie, hogy folytatja-e a tizenkét éve megkezdett utat, felvállalja-e, és ha igen, mennyiben, az általa megrendelt kodifikációs elképzeléseket.

### *1. A környezetvédelmi szabályozás helyzete*

Németországban a hetvenes évektől valóságos jogalkotási áradat indult el a környezetvédelem terén. A német jogalkotás sajátos rendszerében (az Európai Közösség joganyagáról nem szólva) hét különböző normatípusról beszélhetünk a szövetségi, illetve tartományi parlamentek, kormányok és miniszterek, valamint a községek szintjén. A nyolcvanas évek végére csak a szövetségi szintű környezetvédelmi vonatkozású törvények száma meghaladta a kettőszázat, nem szólva a tizenhat tartomány ugyancsak nagyszámú törvényéről és az alacsonyabb szintű jogszabályokról. A jogalkotás lendülete eközben mit sem csökkent, érvényesítve a közösségi és a nemzetközi jogot, illetve a fejlődő tudomány igényeit.

E hatalmas, nemzetközi összehasonlításban is figyelemreméltó normatömegből hiányzik azonban az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség, a harmónia, hiszen az egyes jogszabályok megalkotására többnyire valamely aktuális környezetvédelmi problémakör sürgető megoldásaként, különböző időpontokban, különböző megközelítés alapján, különböző módszerekkel került sor. Magától értetődő igény ezért a szabályozás terjedelmének csökkentése, ami elválaszthatatlanul kapcsolódik egybe a közigazgatási eljárási jog egyszerűsítésével.

A környezetvédelmi szabályozás áttekinthetetlenné válására az első reakció a dereguláció volt. Ennek hátterében két körülmény állt: a német nemzetgazdaság számára nyilvánvaló és komoly versenyhátránnyá vált az anyagi és eljárásjogi szabályok alkalmazása (drámaian csökkent a beruházások száma, a németországi telephely – *Wirtschaftsstandort Deutschland* – a vállalkozások szemében kedvezetlenné vált), illetve az újraegyesítést követően elő kellett segíteni a keleti tartományok gazdasági és infrastrukturális felzárkózását.<sup>2</sup> Olyan szövetségi szintű jogszabályok születtek ennek jegyében, mint pl. törvény az útvonalak engedélyezési eljárásának gyorsításáról (*Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*, 1991), az engedélyezési eljárás egyszerűsítéséről (*Planungsvereinfachungsgesetz*, 1993), az immisszióvédelmi törvény (*Bundesimmissionschutzgesetz*) módosításáról (1993), a beruházások elősegítéséről (*Investitionserleichterungsgesetz*, 1993), az engedélyezési eljárás gyorsításáról (*Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz*, 1996).

<sup>2</sup> KOCH, Hans-Joachim, *Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?* = SCHLACKE, Sabine (Hrsg.), *Neue Konzepte im Umweltrecht: Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?*, Berlin, Rhombos-Verlag, 1996, 28.; FODOR László: *Környezeti hatásvizsgálat Németországban*, i. m. 42.

Az ilyen típusú megoldás azonban csak részleges lehet – hiszen nem teremt rendszert és nem ad választ a folyamatosan jelentkező továbbfejlesztési igényekre, továbbá a kritikus német szakirodalom is számos kifogást emelt ellene. Csupán néhányat említve ezek közül: a jogvédelmi lehetőségek és részvételi jogok korlátozása, a kivételes szabályok elburjánzása, az állami felügyelet indokolatlan és következtelen visszaszorítása, a szabályozás alapelveinek, magas szintjének feladása, sőt, az európai jog elégtelen végrehajtása.<sup>3</sup>

A környezetvédelmi szabályozás (alkotó jelleggel történő) átláthatóvá tételére elméletileg két út kínálkozott. Az egyik, melyet a Szövetségi Kormány is előnyben részesített, a kodifikáció, vagyis a (törvényi szintre tartozó) környezetvédelmi normák egyetlen, egységes törvénykönyvben történő rögzítése és rendszerezése. E modellben lehetséges egy olyan általános rész kidolgozása, amely a legmagasabb absztrakciós szinten tartalmazza a környezetvédelem valamennyi részterületén érvényesülő szabályokat, illetve ehhez szorosan egy különös rész kapcsolása, amely az egyes szakterületek legfontosabb sajátosságait foglalja egybe egységes szempontok alapján. A másik út a szakterületi törvények szektorális alapon maradó egységesítése, melynek alapján az érintett törvények megfelelő módosítással továbbra is hatályban maradnának. E modell szerint is elképzelhető lett volna egy általános részzel egyenértékű törvény megalkotása, de erre csak a joganyag reformjának utolsó (betetőző) és nem feltétlenül bekövetkező lépéseként kerülhetett volna sor.<sup>4</sup>

A kérdés kapcsán több tudományos szintű előtanulmány<sup>5</sup> készült, melyek arra a magállapításra jutottak, hogy a kodifikáció lehetséges, és több előnnyel jár, mint hátránnyal. Ezt követően a környezetvédelemért felelős német szövetségi miniszter (*Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) 1988-ban felállított egy tudományos munkacsoportot (*Professorenkommission*), mely azt a feladatot kapta, hogy a környezetvédelmi törvénykönyv (*Umweltgesetzbuch*, UGB) általános részét (E-UGB-AT, a továbbiakban PT-Á) elkészítse. A munkacsoport 1990-ben nyújtotta be javaslatát, ami után sor került egy a különös rész (E-UGB-BT,

<sup>3</sup> Így pl. BENDER, Bernd, *Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts*. Heidelberg, C. F. Müller, 1995, 3. Aufl., 8.; ERBGUTH, Wilfried, *Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, Anmerkungen rechtlicher, rechtsetischer und rechtspolitischer Herkunft*. JZ 10/1994, 477.; MÜLLER, Svea, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzenentwürfen*. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 2000, (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 50) 1., illetve 198–212. stb.; a folyamat szemléletes jellemzésére az „ökológiai ellenreformáció” kifejezést használják.

<sup>4</sup> PEINE, Franz-Joseph, *Auf dem Wege zu einem Umweltgesetzbuch*. a Veszprémi Akadémiai Bizottság előtt 1994. május 16-án tartott előadás bővített kézírata, 3., KOCH, Joachim, *Vereinfachung des materiellen Umweltrechts*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (a továbbiakban NVwZ) 1996/3, 217.

<sup>5</sup> 1978-ból (KLOEPFER, Michael: *Systematisierung des Umweltrechts*. Berichte des Umweltbundesamts, 8/78) és 1986-ból (KLOEPFER, Meßerschmidt, *Innere Harmonisierung des Umweltrechts*, Berichte des Umweltbundesamts, 6/86), KLOEPFER, Michael, *Umweltrecht*, 2. Aufl., München, C. H. Beck, 1998, 33., PEINE, i. m. 6.

PT-K) kidolgozásával megbízott bizottság felállítására is, ez utóbbi 1994-re készült el munkájával.

Időközben (1992-ben) a miniszter megbízott egy független (gyakorlati szakemberekből álló) szakértői bizottságot (*Sachverständigenkommission*) is, hogy a kodifikációs munkát – a professzori tervezetek alapján, de talán a gyakorlat igényeinek jobban megfelelően – elvégezze. E bizottság a törvénykönyv mindkét részének tervezetét (UGB-KomE, a továbbiakban SzT) 1997-ben tette le a miniszter asztalára.

## 2. A kodifikáció előfeltételei

A kodifikáció feltételei közül az egyik legfontosabb annak vizsgálata, hogy vajon az érintett szabályozási terület megjelenik-e a jogrendszer elhatárolható, illetve önálló részeként. Németországban erre a kérdésre (mondhatjuk: vitán felül) igenlő a válasz.<sup>6</sup> Igaz, az elhatárolás részleteiben meglehetősen nehéz, de ez épp a környezetjog lényegéhez tartozó sajátosság, lévén problémaorientált szabályozásról szó, mely a feladat komplexitásánál fogva a hagyományos jogrendszer-tagozódási kategóriáktól függetlenül jelenik meg. Ha a környezetvédelmi szabályozás alapelveiből indulunk ki (mint pl. a megelőzés vagy a figyelembe vétel, azaz integráció), a különböző jogágakhoz való kapcsolódás nemhogy hátrány, de kívánatos sajátosság, mely lehetővé teszi, hogy minden releváns életviszony szabályozásában jelen legyenek a környezeti szempontok, illetve hogy minden célszerű eszköz alkalmazható legyen a feladat megoldása érdekében.

Az elhatárolással összefüggő másik kérdés a környezetvédelmi szabályok környezetvédelmi relevanciája, vagyis hogy a környezetvédelmi vonatkozású normák közül melyek azok, amelyek valójában a környezetjog részét képezik. Vannak ugyanis olyan előírások (tipikusan ide tartoznak pl. a közigazgatási szankciók vagy a polgári jogi kártérítés), melyeknek eredetileg semmiféle környezetvédelmi funkciót nem szántak, de később ilyen jelleggel is felruházták őket; vannak olyanok, melyek vegyes jellegűek (pl. üzembiztonsági előírások), és olyanok, melyek elsődlegesen környezetvédelmi rendeltetésűek. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbiak alkotják a környezetjog azon részét, mely feltétlenül kodifikáció tárgyát képezheti. Tematikus megközelítésben a következő sajátos részterületek tartoznak ide: víz-, talaj- és immisszióvédelem (mely a levegővédelem mellett a zaj- és rezgésvédelmet is magában foglalja), sugárvédelem, természetvédelem, hulladékkezelés, géntechnológia és veszélyes anyagok.

A kodifikáció szempontjából az elhatárolhatóság nem csak az előfeltételek közt veendő számba, de a lehetséges eredmények sorában is.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Valamennyi, e kérdést egyáltalán felvető szerző, illetve környezetjogi tankönyv egységesen foglal állást, ld. pl. BENDER, i. m., 5–7., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 53–54., PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 4., BREUER, Rüdiger, *Das Umweltgesetzbuch – über das Problem der Kodifikation in der Gegenwart*, Umwelt und Planungsrecht 1995/10, 365.

<sup>7</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 32.

További kérdés, hogy vajon van-e alkotmányos felhatalmazása a német szövetségi törvényhozónak arra, hogy egy valamennyi szakterületet átfogó kódexet alkosson. A szövetség és a tartományok közti hatáskör-megosztás alapján a szövetség bármely környezetvédelmi kérdést szabályozhat (jóllehet konkuráló hatáskörben), tehát ilyen típusú probléma (különösen, amennyiben a kodifikáció az eddig is szövetségi szinten szabályozott területeket öleli fel) nem jelentkezhethet.

A kodifikáció tartalmi előfeltétele, hogy az általa elért hasznok meghaladják az okozott hátrányokat. Az e tekintetben kibontakozott vita (melyben a törvénykönyv megalkotása mellett kardoskodók győztek) alapján a következő érvek és ellenérvek hozhatók fel:

a) mellette (előnyei)

- a szabályozás átláthatóbb, és ezzel kezelhetősége, érvényesülése, végrehajthatósága is javul,
- a különböző környezeti érdekek közti belső értékkonfliktusok feloldódnak egy egységes koncepció jegyében,
- amely koncepció érvényesítheti az integrativitást, az átfogó, rendszerszemléleten alapuló megközelítést<sup>8</sup>,
- a további (tudományos, vagy épp európai jogi impulzusokon alapuló) jogalkotás számára értékrendjében, elveiben stabil, de egyben rugalmas keretet biztosít,
- maga a kodifikáció nem csak rendszerezést, egybefoglalást jelent, de a szabályozás tartalmi továbbfejlesztését is,
- az átfedések, ellentmondások felszámolásával csökken a szabályozás terjedelme.

b) ellene (hátrányai)

- kétséges, hogy egyáltalán szükséges-e,
- a hatályos jog hagyományosan egybekapcsolódó szabályozóelemeinek szétválasztása az egyes szakterületek szabályozásának töredezettségét eredményezi,
- az alapkoncepciót megalapozó tudományos előkészítés elégtelensége,<sup>9</sup>
- a kodifikációval, mint szabályozástechnikával kapcsolatos kételyek, melyek szerint
- a környezetvédelem komplexitása folytán alkalmasabb módszert jelent az egymásra épülő, egymást kiegészítő törvények rendszere,<sup>10</sup>
- a dogmatikailag következetes, teljességre törekvő kodifikáció csupán utópikus elképzelés, a modern állam nincs abban a helyzetben, hogy a

<sup>8</sup> RÖCKINGHAUSEN, Marc, *Integrierter Umweltschutz im EG-Recht – Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998 (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 44), 34., némileg más összefüggésben ld. FODOR László, *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2000, 15.

<sup>9</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 5.

<sup>10</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 32.

környezetvédelmi szabályozás terén a kodifikáció ideálját megvalósítsa.<sup>11</sup> A környezetvédelmi szabályozás állandó változásban van, igyekezve megfelelni az új ismereteknek, a környezet változó állapotának, az új technológiáknak stb., vagyis a szabályozás belátható időn belül nem tekinthető teljesnek, lezártnak, hosszútávra szólónak,

- a különböző és komplex környezeti érdekek közti ütközéseket egy kódex nem tudja *ab ovo* kizárni, erre alkalmasabb megoldás a szektorális törvények egymásra tekintettel történő kiigazítása<sup>12</sup>,
- a fennálló szabályozásba való túlzott (totális) mértékű beavatkozás törést eredményezhet a joggyakorlatban, míg a fokozatos (pl. a szektorális törvények módosításában jelentkező) változás könnyebben átmegy a köztudatba. A tervezett kodifikáció ezért nemhogy csökkenti, de adott esetben növeli a közigazgatási deficitet, aminek oka egyébként sem annyira a szabályozás ellentmondásaiban, hiányosságaiban áll, mint inkább kulturális, személyzeti, információs, szakismereti stb. hiányosságokban.<sup>13</sup>
- A közigazgatási eljárási jog egységesítése inkább tartozna a szövetségi és tartományi eljárási törvények módosításának a körébe, mint egy környezetvédelmi kódexbe, ráadásul viszonya enyhén szólva kétes az Európai Unió szintjén jelentkező egységesítési törekvésekhez.<sup>14</sup>

A felsorolt érvek és ellenérvek csupán a legfontosabbak, s mint említettem, a kodifikáció mellett szólók bizonyultak a mérleg serpenyőiben a súlyosabbaknak. Ennek értékelése során nem szabad szem elől téveszteni, hogy az ellenérvek jelentős részét súlytalanná tette a kodifikáció hagyományos (pl. a magánjogi jogalkotásra jellemző) sajátosságainak az átértelmezése, illetve az, hogy a kritikai észrevételeket (különösen a szakértői tervezetben) az elképzelések igazításával, kifogva a szelet a vitorlából, be lehetett építeni.

<sup>11</sup> BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 366. Breuer professzor a kodifikációval kapcsolatos vitákban kezdettől az *advocatus diaboli* szerepét tölti be, nem lebecsülendő eredménnyel.

<sup>12</sup> BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 367.

<sup>13</sup> BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 368.

<sup>14</sup> A tervezetek ugyan figyelembe veszik az EU-jog eddigi fejleményeit, de az Unió többi tagállamától eltérő szigorú és kötött német közigazgatási jog nehezen válhat az említett egységesítési törekvések kiindulópontjául egy esetleges törést követően. vö. BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, többször is hiv. m. 369.

## II. A professzori tervezetek (PT)

### 1. Általános rész

A PT-Á a jogalkotásnak az Alaptörvényben rögzített hatályos rendjébe illeszkedve (a szektorális sajátosságok elismerése, a kialakult dogmatikai rendszer megőrzése mellett) olyan szabályozásra törekszik, amelynek eredménye a környezetjog lehető legnagyobb mértékű koherenciája, belső zártsága és ellentmondásoktól való mentessége. Ennek során érvényesíti az integratív megközelítést, illetve azt a célkitűzést, mely szerint a környezeti problémákat – rangsorban – elsődlegesen meg kell előzni, vagy ha azok teljes kizárása nem lehetséges, csökkentésükre kell törekedni, és csak az ezeknek megfelelő cselekvési szinteket követően jöhet szóba, hogy a mégis bekövetkező károk esetén kiegyenlítési, helyreállítási intézkedéseket kell tenni.<sup>15</sup> Ugyancsak deklarált célkitűzés a társadalom környezeti tudatának, a jogalanyok felelősségérzetének erősítése.

Mindennek érdekében nem korlátozódik csupán a hatályos jog szisztematikus egybefoglalására, hanem a szabályozás továbbfejlesztését is felvállalja. A 169 paragrafusból álló tervezet szerkezetileg tizenkét fejezetre tagolódik, melyek (a záró rendelkezéseket tartalmazó tizenkettedik kivételével) további alfejezetekre oszlanak.

Az első fejezetben Általános rendelkezések cím alatt a törvény célját, a fogalom-meghatározásokat és a környezetvédelem alapelveit találjuk. A célkitűzések körében (1. §) a PT-Á összekapcsolja a környezetvédelmet az emberi egészség védelmével, és relativizálja a környezetvédelmet, amennyiben más, jogilag elismert érdekekkel való súlyozását írja elő.

A 2. § a legfontosabb fogalmak meghatározására vállalkozik, az általánosan elfogadott definícióktól némileg eltérően<sup>16</sup>. A fogalomalkotás során olyan megoldásokra törekedtek, melyek minden részterületen érvényesek. Ezzel kapcsolatban felmerült a kétely, hogy vajon a fogalmak átfogó meghatározása nem köti-e meg túlságosan az állandó változásban lévő, alacsonyabb szintű normák és műszaki előírások alkotóinak kezét.<sup>17</sup>

A PT-Á az alapelvek körében folytatja azt a német hagyományt, amely a környezetjognak deklaráltan csupán három elvét ismeri el alapvetőnek, ezek a megelőzés, a szennyező fizet illetve az együttműködés.<sup>18</sup> Figyelemre méltó, hogy

<sup>15</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 7.

<sup>16</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 33.

<sup>17</sup> BREUER, *Das Umweltgesetzbuch*, i. m. 368. E szerző szerint a tervezet fogalomhasználata amorf és a joggyakorlat számára kezelhetetlen, az alapelvek nem megvalósíthatók. Az önkéntes eszközök privilegizálása pedig, mivel az legalábbis a közigazgatási eszközökkel való egyenértékűség feltételezésén alapul, vitatható.

<sup>18</sup> Ennek oka, hogy a többi alapelv, mint pl. az egyéni felelősség, a fenntarthatóság, a közös teherviselés, a környezeti érdekek szem előtt tartása, a fenti elvek konkretizálását, vagy

utóbbihoz kapcsolja a PT-Á azt az európai közösségi szinten is megjelenő törekvést, mely szerint a szabályozásban helyet kell biztosítani az olyan eszközöknek, melyek a kötelezések és tilalmak mellett (de lehetőség szerint, egyenértékűség esetén azok helyett) a jogalanyok saját felelősségérzetére apellálnak. A tervezet szerint az ilyen jellegű szabályozóelemeknek relatív elsődlegessége van.<sup>19</sup>

A második fejezet a környezettel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazza. A kötelezettségek közül a legáltalánosabbak, amelyek a felelősségre, veszélyelhárításra és a kármegelőzésre vonatkoznak. A jogok körében a PT-Á megkísérli harmonizálni és összefogni mindazon jogosítványokat, pozíciókat (pl. a természeti erőforrásokkal kapcsolatos használati, igénybevételi lehetőségek az állampolgárok, illetve tulajdonosok számára), melyeket az eddigi normák biztosítottak. Az egészséges környezethez való általános jog vagy a természetes életfeltételek fenntartásához való jog rögzítésétől azonban a tervezet készítői – a gyakorlati megvalósíthatóságra figyelemmel – óvakodtak.<sup>20</sup>

A harmadik fejezet a különböző szakterületi jogszabályokban rögzített (állami) tervezési folyamatokat, eljárásokat igyekszik egybefogni az integrativitás jegyében, rendelkezve pl. a minden környezeti elemre kiterjedő környezetvédelmi alaptervről (*Umweltleitplanung*), a feladatcentrikus tervekről (pl. helyreállítási terv), vagy az egész ország területére kiterjedő szövetségi környezetvédelmi programról. Az európai jogban is rögzített figyelembevételi kötelezettségen, mint alapelven túllépve a tervezet abszolút elsőbbséget biztosít a környezeti érdekeknek a nem környezetvédelmi célú tervezés során (azaz a nagypolitika és az egyedi hatósági határozat szintje között elhelyezkedő, stratégiai döntések körében), ha az adott terv megvalósítása súlyos környezeti károkkal vagy az életfeltételek tartós romlásával járna együtt.<sup>21</sup>

A negyedik fejezet a környezetvédelmi hatásvizsgálatra vonatkozó fontosabb szabályokat rögzíti. A jogintézmény hatályos szabályozásából indul ki, de attól eltérő, az Európában bevett és Magyarországon is alkalmazott fogalommal operál. Míg az eddigi elnevezés (*Umweltverträglichkeitsprüfung*) ugyanis azt fejezte ki (bár elismerten csak névleg), hogy a vizsgálatnak alávetett környezethasználatok egyben környezetbarátak is, addig a tervezet már csak a hatások (következmények) vizsgálatát tekinti a jogintézmény (*Umweltfolgenprüfung*) tartalmi vonásának.<sup>22</sup>

---

az alóluk való kivételt jelenti. SCHMIDT, Reiner, *Einführung in das Umweltrecht*. München, C. H. Beck, 1999, 5. Aufl., 3.

<sup>19</sup> BREUER szerint (i. m. 368.) az önkéntes eszközök privilegizálása (mint a közigazgatási normáktól való eltérés), mivel legalábbis a közigazgatási eszközökkel való egyenértékűség feltételezésén alapul, vitatható.

<sup>20</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 34.

<sup>21</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 34.

<sup>22</sup> Az ezzel kapcsolatos szakmai kritikák a kodifikációs folyamattól függetlenül is megfogalmazódtak. Ld. FODOR, *Integratív*, i. m. 68.

A szabályozás továbbfejlesztését jelenti, hogy már nem csak konkrét környezethasználatok egyedi engedélyezéséhez kapcsolódik a hatásvizsgálat, de olyan tervekhez illetve programokhoz is, melyek (egy magasabb döntési szinten) meghatározzák valamely tevékenység helyét (pl. ipari terület kijelölése vagy azon az adott tevékenység végzésének támogatása). Ezen túlmenő (generális) stratégiai hatásvizsgálatról azonban nem beszélhetünk.<sup>23</sup>

Az ötödik fejezet a környezetjog közvetlen, közigazgatási eszközeit fogja egybe, hasznosítva és kiterjesztve az eddig szektorálisan kialakított jogintézményeket. A PT-Á szerint (a német hagyományok alapján) a legfontosabbak ezek közül azok, amelyek egy tevékenység megkezdéséhez vagy létesítmény megvalósításához kötődnek (*Eröffnungskontrolle*). A már létező engedélyek mellett a tervezet (némileg bizonytalan, kormányrendeletben rögzítendő körben) felállít egy sajátos környezetvédelmi engedélyt is.

Figyelemre méltó, hogy a tervezet felhatalmazást ad a tartományi törvényhozásoknak arra, hogy az eljárás feltétlen részét képező tárgyalás (közmeghallgatás) előkészítésébe és lebonyolításába független közvetítő, mediátor (*Verfahrensmittler*) bevonását tegyék lehetővé.<sup>24</sup> Az egyéb közvetlen eszközök közt olyan, a magyar környezetvédelmi szabályozásból is ismert beavatkozási lehetőségek szerepelnek még, mint a tevékenység megtiltása, létesítmény bezárása, megfelelő környezeti állapot kialakításának előírása vagy az engedélyek visszavonása. Az említett eszközök alkalmazására azonban nem a tervezet, hanem a szakterületi (pl. immisszióvédelmi, talajvédelmi stb.) törvények felhatalmazása alapján kerülhet sor.

A környezetjog közvetett eszközei (környezetvédelmi befizetések,<sup>25</sup> szubvenciók) a hatodik fejezet, mely a szabályozás alanyainak motivációjára épít. Jellemző a tervezet szigorára, hogy környezetvédelmi támogatást élvező vállalkozás a környezetterhelés szintjét nem emelheti, illetve hogy a támogatás elnyerésére irányuló eljárásban a pályázó konkurenseinek részvételi és észrevételezési joga van. A közigazgatási kontroll (önkontrollal való) kiegészítésére a tervezet meghatározott esetekben környezetvédelmi igazgató illetve megbízott alkalmazását követeli meg.

A hetedik fejezet a környezeti információkról (megfigyelés, statisztika, jelentések, nyilatkozatok stb.) szól, kifejezetten csak keretjelleggel. Itt találjuk a felhatalmazást az állami környezetvédelmi termékminősítési (tanúsítási) rendszer kialakítására, illetve az abban megszerzett tanúsítvánnyal történő, összehasonlító jellegű (tehát egyébként tilos) reklámra.

A nyolcadik fejezet a Németországban régóta külön törvényben szabályozott környezetvédelmi felelősség, illetve kártérítés alapjait rendezi. Aki a környezetre

<sup>23</sup> OTTO, Sandra, *Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen: Vorschlag der Kommission für eine EU-Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Umsetzung in nationales Recht*. Sinzheim, Pro Universitate, 1999, 159.

<sup>24</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 35.

<sup>25</sup> Kifejezetten nem adójogi szabályokról van szó, hanem díjakról, járulékokról, hozzájárulásokról. PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 9.

veszélyes létesítményt üzemeltet, illetve ilyen anyagot állít elő vagy dolgoz fel, e fejezet rendelkezései szerint áll helyt az általa okozott károkért. Ha a kár érinti a természet egyensúlyát, a helyreállítástól nem lehet eltekinteni. Azokban az esetekben pedig, amikor a kárért senki sem tehető felelőssé, az adott tartomány nyújt korlátozott mértékű kártalanítást. Az utóbbi fedezetül felállítandó pénzügyi alapról a tervezet nem rendelkezik.

A kilencedik fejezet az eljárások nyilvánosságáról és a környezetvédelmi mozgalmaknak a jogalkotási, állami tervezési és hatósági engedélyezési eljárásokban fennálló részvételi (iratbetekintési, együttműködési stb.) jogáról rendelkezik.<sup>26</sup> Felhatalmazást ad a tartományoknak egy az ilyen mozgalmak előtt nyitvaálló *popularis actio* bevezetésére, ami a jelenlegi joghelyzetnek megfelel.<sup>27</sup>

A jogalkotás szempontjából kulcsfontosságú a tizedik fejezet, amely az alacsonyabb szintű szabályozók kiadásának rendjét körvonalazza. A normák mellett szól a műszaki előírásokról, irányelvekről is. Csak a normákkal szembeni elvárás, hogy azokat indokolni kell, míg valamennyi szabályozó eszköz esetén érvényesül a periodikus felülvizsgálat kötelezettsége.<sup>28</sup> A technológiákhoz kapcsolódó előírások alapvető mércéje, hogy a tudományos-technikai fejlődés eredményeit (*Stand von Wissenschaft und Technik*) vissza kell tükrözniük.

Az állami környezetvédelmi szervezet, hatáskörök és felelősség kérdéseit rendezi az általános rész tizenegyedik fejezete, a törvénykönyv végrehajtását elsődlegesen a tartományok feladatkörébe utalva. Szövetségi szinten új szervként szabályozza a PT-Á a Szövetségi Környezetvédelmi Hivatalt (*Umweltbundesamt*), melyet még 1994-ben, a tervezettől függetlenül fel is állítottak.<sup>29</sup>

## 2. Különös rész

A PT-K (vagyis a különös rész tervezete) elsődlegesen csak a szövetségi szinten megjelent normák rendszerezésére tesz kísérletet. Így sem kis vállalkozásról van szó, amit mutat az is, hogy a tervezet hét fejezetből, illetve 429 szakaszból áll (170-598 §§). Az egyes fejezetek egyébként azonos szerkesztési szempontok alapján épülnek fel: az első alfejezet tartalmazza a célokat, fogalmakat és alapvető rendelkezéseket, az azt követők a speciális ágazati szabályokat, az utolsó pedig a szervezeti, eljárási kérdéseket és a szabálysértési tényállásokat határozza meg.

<sup>26</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 10.

<sup>27</sup> Több tartomány (pl. Hessen, Brandenburg) ugyanis ma is érvényesít már ilyen értelmű szabályozást. RUFFERT, Matthias, *Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft: Unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung*. (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 33) Heidelberg, v. Decker, 1996, 109., KOLTER, Jens, *Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis: Eine rechtsvergleichende Untersuchung in Ländern der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos Verl-Ges., 1997, 77.

<sup>28</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 37.

<sup>29</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 10.

A kodifikáció előfeltételeiről szóló pontban említett speciális területek közül nem foglalkozik a tervezet a géntechnológia szabályozásával, aminek oka nem tartalmi, hanem hatásköri kérdésekben keresendő: e területért ugyanis Németországban az egészségügyi miniszter felel.<sup>30</sup>

Kiindulópontja e tervezetnek is az elkészültekor adott szabályozási helyzet volt, ami időközben azonban több vonatkozásban is megváltozott. Így pl. meg kell említeni, hogy az Alaptörvény 1994-es módosítása a tartományok javára szűkítette a szövetségi törvényhozás hatáskörét a természetvédelem illetve a vízjog terén<sup>31</sup>, valamint ugyancsak abban az évben elfogadták az új hulladékgazdálkodási törvényt (*Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz*), ami jelentős szabályozás-filozófiai előrelépést jelent.

Rátérve az egyes fejezetek főbb sajátosságaira, elsőként a tájvédelmet is magába foglaló természetvédelem, mint a környezetvédelem egyik kulcsterülete kerül sorra. A PT-K e téren a korábbinál komolyabb célkitűzéseket érvényesít, ennek jegyében pl. egy olyan természetes élőhely-rendszert kíván megvalósítani, amely magába foglalja az ország összterületének a tíz százalékát.<sup>32</sup> Az érintett élőhelyek elsődlegesen természetvédelmi hasznosításban állnának. A tervezet az eddigieknél karakterisztikusabban fogalmazza meg a jogalanyok, különösen a mezőgazdasági termelők és erdőgazdálkodók kötelezettségeit illetve a természetvédelmi hatóság jogosítványait a környezethasználatok engedélyezésében. A természetvédelemhez képest háttérbe szorul a természeti környezet eddig preferált rekreációs funkciója is. A természetvédelmi megfontolásokon alapuló tulajdoni korlátozásokért (felróhatóan okozott károk kivételével) kártalanítás nem jár.<sup>33</sup>

A korábbi természetvédelmi területi kategóriák (természetvédelmi terület, nemzeti park, tájvédelmi terület, natúrpark, természeti érték és védett tájelem) mellett bevezeti a bioszféraparkot és az uniós szabályozásnak megfelelően intézményesíti a biotópok védelmét. A szabályozási eszközök közül említést érdemel a természetvédelmi szerződések megjelenése<sup>34</sup>, illetve a társadalmi szervezeteknek adható közérdekű kereseti joggal kapcsolatos, általános felhatalmazás konkretizálása.

<sup>30</sup> BENDER, i. m. 7.; PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 11. E szerzők hiányolják továbbá pl. az építésügy, a közlekedés vagy az élelmiszer-előállítás környezetvédelmi előírásainak bevonását is. Ezen túlmenően BREUER (i. m. 366.), elismerve, hogy egy kodifikáció csakis egyes területek kiválasztásával, illetve mások kizárásával történhet, ezen elhatárolás következetességére, pontosabban a tervezetben megfigyelhető következetlenségére hívja fel a figyelmet. A géntechnológia indokolatlan kihagyása mellett példaként hozza fel azt az ellentmondást, hogy míg erősíteni kívánja a közlekedés okozta levegőszennyezéssel kapcsolatos védelmet, megfelelnek a tervezet a közlekedési utakkal kapcsolatos tervezési előírásokról.

<sup>31</sup> SENDLER, Horst, *Stand der Überlegungen zum Umweltgesetzbuch*. NVwZ, 1996/12, 1146–1147.; PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 11.

<sup>32</sup> BENDER, i. m. 134.

<sup>33</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 12.

<sup>34</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 758.

A második fejezet a vízvéddelem és vízgazdálkodás kérdéseivel foglalkozik. Az ország területéhez tartozó vizeket összességükben védetté nyilvánítja, szakítva azzal a korábbi megközelítéssel, amely a vizek gazdasági célú kizsákmányolása elé nem állított elvi akadályt, csak az olyan vizeket részesítve védelemben, melyek a vízellátáshoz, preferált vízhasználatokhoz, illetve a rekreációs területek fenntartásához szükségesek voltak.<sup>35</sup>

Figyelemre méltó, hogy a tervezet (a környezet összefüggésrendszerének megfelelően) szorosan egymásba kapcsolja a vízvéddelem szabályozását a természetvédelemével, illetve a talajvédelemével. Újdonság a (tenger-) parti vizek sajátosságainak megjelenése, azok (szárazföld és nyílt vizek közti) mediatív funkciójára tekintettel.

Nagyban épít a PT-K a tartományok vízügyi törvényeire (pl. a vízhasználatok korlátozásában vagy a szennyező létesítményekre vonatkozó előírások meghatározásában). Új eszközként rögzíti a szerződéses megállapodásokat, illetve a szennyvízjárulékot.<sup>36</sup>

A harmadik fejezet a talajvédelem szabályaié. A szabályozás a talaj (mezőgazdasági) termelési és élettérfunkcióját egyaránt védelemben részesíti. A tervezet kifejezett rendelkezést tartalmaz az egyéb szakterületeknél (pl. természet- vagy vízvéddelem) megjelenő talajvédelmi szabályoknak a kialakult struktúrában való megőrzéséről. A tervezet (a magyar szabályozáshoz hasonlóan) különbséget tesz a mennyiségi és minőségi védelem közt, és (a német szövetségi szabályozásban újonnan) általános helyreállítási kötelezettséget tartalmaz azokra az esetekre, amikor a föld speciális rendeltetése, hasznosítása megszűnik. A magyar szabályozástól eltérően ez nem kötődik kizárólagosan a (mezőgazdasági) termőföldekhez.

A szennyezéssel kapcsolatos általános tilalmak a mezőgazdasági termelőkre nézve konkrétan is megjelennek, miként (az általános és speciális viszonyának megfelelően) a különböző anyagok felhordásának, bevitelének szabályait a trágyázás és növényvédő szerek előírásai követik.

Sajátos területi kategóriaként jelenik meg a „szennyezett talajú körzet” (*Bodenbeeinträchtigungsbiet*), amelyet olyan védett területként kell elképzelni, melyen a környezetvédelem elsődleges célja (az egyéb területi kategóriákkal szemben) nem a megelőzés, hanem a helyreállítás.

Az új szabályozáshoz kapcsolódik egy speciális talajállapotkataszter is. Érdeemes végül megemlíteni, hogy a talajvédelem körében a német szabályozás hagyományosan kiemelt hangsúllyal kezeli a tartós és jelentős (pl. valamilyen ipari telephelyet érintő) talajszennyezéseket (*Alllasten*), melyek speciális helyreállítási szabályai között egy szanálási társaság felállítására vonatkozó kötelezettség is szerepel.<sup>37</sup>

A tervezet imisszióvédelmi fejezetében (az előző fejezethez hasonlóan) számos, eddig tartományi szinten rendezett kérdést emel rendelkezései közé. Az eddig

<sup>35</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 13.

<sup>36</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 905–906.

<sup>37</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 13–14. és KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 808–810.

immissziósjoginak tekintett szabályok közül azokat, amelyek egyes anyagokhoz kötődnek, a veszélyes anyagokról szóló fejezetbe utalja.

Szakít az eddigi antropocentrikus megközelítéssel: a szövetségi immisszióvédelmi törvénnyel ellentétben a védelem tárgyaként immár nem a szomszédokat és a közösséget, hanem az embert, a materiális javakat és általában a környezetet jelöli meg.<sup>38</sup>

A szabályozás három területre bontható: létesítmények előírásai (ahol az üzemeltetők kötelezettségei, az engedélyezés szabályai szerepelnek az általános részre való visszautalásokkal), a közlekedési immisszióvédelem (amelyben külön jelennek meg az utakra és a járművekre vonatkozó normák, részben kiterjedve a vasúti és a légi közlekedésre is), illetve a területi alapú szabályok (a levegőminőség és zajvédelem vonatkozásában kidolgozandó tervekkel). Közös szabály, hogy a tervezet összeférhetetlennek tekinti a létesítmények megvalósítását, üzemeltetését (tágabb értelemben: az ezekért való felelősséget) a rájuk vonatkozó immisszióvédelmi szabályok hatósági érvényesítésével.<sup>39</sup>

A PT-K ötödik fejezete az atomenergiával és sugárvédelemmel foglalkozik, tárgyául elsődlegesen a műszaki biztonsági előírások szolgálnak. Az atomenergia békés célú hasznosításának lehetőségét elismeri, de nem foglal állást sem annak elősegítése, sem megszüntetése mellett. Rendelkezései nagymértékben illeszkednek az immissziósjogi fejezethez, ami oldja az atomenergiával kapcsolatos szabályozás eddigi teljes különállását.

Szabályozástechnikailag új elem, hogy összefogja az eddig szétszórta, áttekinthetetlenül meghatározott engedélyezési feltételeket és ellenőrzési szabályokat. Megszüntetné a különbséget azon engedélyek között, melyeket eddig a törvényi feltételek esetén mérlegelés nélkül ki kellett adni, illetve amelyek esetén a hatóság mérlegelhetette az elutasítást is.

Számos esetben eddig rendeleti szinten elhelyezkedő szabályokat (pl. sugárvédelmi kötelezettségek, egyes engedélyezési feltételek) emel a tervezet törvényi szintre, ugyanakkor a végrehajtás azon feladatait, melyekről a tervezet nem rendelkezik (az eddigi gyakorlattal szöges ellentétben), a tartományi kormányokra bízta. Ugyancsak ellentétes az eddigi szabályozással a hatósági korlátozó intézkedések miatti kártalanítási kötelezettség megszűnése.<sup>40</sup>

A tervezet a korábbiaknál szélesebb körben teszi lehetővé a radioaktív hulladékok végleges lerakással történő ártalmatlanítását, ami immár (az ezirányú államigazgatási monopólium megszüntetésével) szerződéses úton is megoldható. A PT-K egyébként azonos értékűnek tekinti a végleges lerakást és az újrahasznosítást.

<sup>38</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1010–1011.

<sup>39</sup> Itt tehát arról van szó, hogy a jelenlegi jogrendben nem kizárt, hogy egy hatóság saját tevékenységét felügyelje, egyszerre érvényesítve egymásnak gyakran ellentmondó beruházói-üzemeltetői és felügyeleti szempontokat, érdekeket. E problémához FODOR, *Környezeti hatásvizsgálat*, i. m. 44–45.

<sup>40</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 14–15.

Az anyagi felelősség körében találjuk meg a kártalanítás szabályait, melyek szerint a magánjogi úton érvényesíthető, egy esetleges baleset tekintetében ötmilliárd DM-ben maximált kártalanítási (biztosítási) összeget szükség esetén állami (szövetségi) eszközökkel kell kiegészíteni, illetve az előírást, mely szerint az érintett létesítmények esetleges bezárásához és ártalmatlanításához mindenkor meg kell lennie a szükséges fedezetnek.<sup>41</sup>

PT-K hatodik fejezete a veszélyes anyagok címet viseli. Magában foglalja az immisziós- és hulladékgazdálkodási jog anyagközpontú szabályait, nem foglalja ugyanakkor az élelmiszerekre, takarmányokra és gyógyszerekre vonatkozó, inkább fogyasztóvédelmi szempontokkal. A fejezet jellegzetessége, hogy – mivel e területen a szabályozás hangsúlyosan rendeleti szintre tartozik – a szokottnál nagyobb mértékben támaszkodik az alacsonyabb szintű normákra (pl. a veszélyes anyagok előállításának, forgalmazásának, felhasználásának korlátozásában), azok kibocsátásának legfontosabb elveit rögzítve csupán.

Az új anyagokra és készítményekre bejelentési kötelezettség vonatkozik, melynek alapján a hatóság, ha az ember vagy a környezet veszélyeztetését állapítja meg, (azonnali intézkedésként) megtilthatja a forgalombahozatalt, illetve a felhasználást.

Az érintett anyagokra, készítményekre és termékekre vonatkozóan (az EU előírásainak megfelelően) meghatározza a minősítéssel, csomagolással és megjelöléssel kapcsolatos normákat, illetve lehetővé teszi a hatóság számára egy átfogó (a termék teljes életciklusára kiterjedő)<sup>42</sup> termékvizsgálat elrendelését. Sajátos szabályok vonatkoznak a növényvédő szerekre, (a mezőgazdaságon kívül hasznosított) biocidokra, a mosó- és tisztítószerekre, trágyaféleségekre.<sup>43</sup>

A PT-K utolsó tartalmi része foglalkozik a hulladékokkal. Számos reformjavaslatot tartalmaz (pl. egy szövetségi hulladékadó bevezetése), melyek még az 1986-os hulladéktörvényből indulnak ki. Időközben azonban, mint korábban említettem, e területen átfogó szabályozás lépett életbe, mely a tervezet javaslatait időszerűtlenné tette.

### III. A szakértői tervezet

A szakértői tervezet (SZT) elemzése előtt célszerű röviden sort keríteni a professzori tervezetekkel való egybevetésre. Amit a tervezetek neve is mutat: az azokat elkészítő bizottságok összetétele nagyban eltérő. A professzori tervezetek esetében erősen homogén, míg a szakértői tervezetnél meglehetősen heterogén összetételű bizottságról beszélhetünk. Utóbbiban jelen voltak a környezetvédelmi szervezetek, a vállalati környezetvédelem (egyedül nem jogászai képzettségű), a közigazgatás, az

<sup>41</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1069–1070.

<sup>42</sup> A meghatározott szempontok alapjaiban azonosak a környezetbarát termékminősítésével, amely azonban egy teljesen önkéntes alapon működő eszköze a környezetjognak. Vö. FODOR László, *A környezetvédelmi termékminősítésről*. Gazdaság és Jog, 1999/9, 22.

<sup>43</sup> PEINE, *Auf dem Wege*, i. m. 15., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1181–1182.

igazságszolgáltatás és a tudomány képviselői is, ami a gyakorlathoz való közelség mellett a vélemények különbözőségét, a munkát végigkísérő komoly vitákat is megalapozta.<sup>44</sup>

Az SzT nagyban hasznosíthatta a PT eredményeit, figyelembe vehette hibáit, míg a PT előtt semmiféle minta, kiindulási alap nem volt.

Az SzT elkészítésénél újabb feladatok jelentkeztek, elsősorban a belső jog változása (pl. az Alaptörvény szövetségi hatáskört szűkítő rendelkezését a természetvédelem, vízvédelem terén, melyek az eredeti elképzelések módosításához, redukálásához vezettek), illetve az időközben elfogadott uniós normák (különösen az integrált szennyezés-megelőzésről szóló 96/61 sz. irányelv, melyet az SzT elkészítésének utolsó fázisában kellett figyelembe venni) miatt beszélhetünk egy teljesen új szituációról.

Azt is meg kell említeni ennek kapcsán, hogy a szakértői bizottság munkáját a deregulációs folyamat megindulása után kezdte meg, így volt lehetőség megfontolni, hogy annak mely eredményeit lehet figyelembe venni a kodifikációban.

Némileg bővebb volt a munka tárgyául kijelölt szabályozási területe is, kiegészült pl. a környezetvédelmi auditálás, a géntechnológia, a közlekedési utak, a bányászat vagy az energiagazdálkodás környezetvédelmi szabályaival.<sup>45</sup> Ezen felül a PT-hez hasonlóan az SzT is számos, környezetvédelmi szempontból releváns norma bevonásától tekint el, pl. az állatvédelem, a vadászat és a halászat területén. A szabályozási kör kiterjesztése mögött nem a többi (nem környezetvédelmi) ágazat hatókörének a csökkentése, hanem az állt, hogy a környezetpolitikának minél nagyobb súlyt biztosítsanak, persze anélkül, hogy a szabályozás parttalanná váljon.<sup>46</sup>

A tervezetek megjelenésében mutatkozó látványos eltérés, hogy a szakértői tervezetnek mindkét része egyszerre (1997) készült el, illetve, hogy terjedelme (együttesen 775 §) jelentősen meghaladja a professzori tervezetét.

### 1. Általános rész

Az SzT általános része (a PT-Á 169 §-ával szemben) 244 szakaszból áll. A PT-Á-hoz képest látványos különbség, hogy a különös rész előírásaihoz összehasonlíthatatlanul jobban illeszkedik (pl. nincsenek felesleges átfedések, megoldott az egyes rendelkezések közti utalás), ami részben az eltérő szabályozástechnikai megközelítésből, részben viszont abból fakad, hogy az előkészítés itt egy egységes munka folyamat során történt.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> SENDLER, *Stand*, i. m. 1146.

<sup>45</sup> KLOEPFER, Michael-DURNER, Wolfgang, *Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE)*. Deutsches Verwaltungsblatt, 1997/18, 1084.

<sup>46</sup> SENDLER, *Stand*, i. m. 1147.

<sup>47</sup> KLOEPFER-DURNER, i. m. 1084.

Az Szt a környezet és az ember, illetve az emberi egészség és jólét védelmét tűzi ki célul. A környezetvédelem olyasfajta relativizálásával, melyet a PT-Á alkalmazott, itt nem találkozhatunk.

A fogalmak meghatározásakor alapvetően a hatályos jog volt a kiindulópont, de attól eltérő pl. a környezet (rendkívül terjedelmes), a legjobb elérhető megoldás (*Stand der Technik*; integratív jellegű) definiálása és új elem, hogy a tervezet bevezeti pl. a környezetvédelmi jogszabály fogalmát.

Az első fejezet második címe a környezetvédelem alapjaival foglalkozik, rögzítve az alapelveket, prioritásokat. A PT-hez hasonlóan megjelenik a környezetért való felelősség, az állampolgárok környezeti érzékenysége és közös felelőssége, amit az SzT összekapcsol a természeti kincsek használatának jogával.

Az alapelvek körében e tervezet is hangsúlyosan kezeli az együttműködés kérdését, melynek jegyében a hatóságok számára előírja, hogy vizsgálják meg, vajon a törvény célja (a közigazgatási határozattal egyenértékű módon) elérhető-e a jogalanyokkal kötött megállapodások útján.<sup>48</sup> Olyan előnyben részesítési klauzula azonban, amit a PT tartalmaz, itt nem szerepel.

Ezután az alacsonyabb szintű szabályozással szemben támasztott formális kritériumok következnek, jelentős részben a PT-Á tizedik fejezetére támaszkodva. Olyan előírásokkal találkozunk itt, mint a rendeletek kibocsátására való felhatalmazás (pl. határértékek meghatározására, létesítmények üzemeltetésével, anyagokkal, készítményekkel, termékekkel kapcsolatos szabályok kiadására, az európai jog végrehajtására stb.), a szabályozási hatáskör átruházásának feltételei, az indokolási, folyamatos felülvizsgálati kötelezettség, vagy hogy a rendeletek tervezeteit előzetesen nyilvánosságra kell hozni. A rendeletalkotásban (a magyar Országos Környezetvédelmi Tanács környezetvédelmi törvénybeli szabályozásával azonos módon) egy Környezetvédelmi Bizottság vesz részt.

A tervezet rögzíti azt is, hogy a rendeletek mikor helyettesíthetők (a normativitás egyes kritériumait nélkülöző) ún. közigazgatási előírásokkal (*Verwaltungsvorschriften*): ha a tudományos és technikai fejlődés dinamikája a szabályozás gyors reagálását vagy a kivételek nagy számát követeli meg.<sup>49</sup> Ezen előírásoknál is követelmény a Környezetvédelmi Bizottság bevonása, a nyilvánosságrahozatal és az időszakos aktualizálás.

Figyelemreméltó eleme a tervezetnek, hogy a szabályozást önkéntes kötelezettségvállalások, sajátos szerződések útján is lehetővé teszi.<sup>50</sup> Ha pl. egy körül-

<sup>48</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 39.

<sup>49</sup> SCHULTE, Hans, *Umweltrecht*, Heidelberg, C. F. Müller, 119.

<sup>50</sup> Ezzel a tervezet elismeri és felértékeli a konszenzuális szabályozási elemeket, melyek jelentős részben informálisan már részei a mai gyakorlatnak. Mind a normák, mind a határozatok szintjére érvényes, hogy nincs a szerződéses eszközöknek elsőbbsége, egyedi mérlegelés kérdése, hogy alkalmazzák-e őket. Korlátja a konszenzuális jellegnek, hogy nem érvényesül a szerződéses viszonyokba való hatósági beavatkozás tilalma. Bővebben SCHRÖDER, Meinhard, *Konsensuale Instrumente des Umweltschutzrechts*, NVwZ 1998/10, 1014–1015.

határolható személyi kör vállalja egy tervezett norma kritériumainak elérését, csak a megfelelő határidő eredménytelen letelte után kerül sor a norma hatósági alkalmazására (határozathozatalra). Adott esetben megállapodás köthető a norma kibocsátása helyett is, ennek hatálya kiterjeszhető olyanokra is, akik megkötésében nem vettek részt. A környezetvédelmi előírások betartására a vállalkozások normatív jellegű megállapodásokat köthetnek pl. szomszédakkal, de (a kartelltilalom alól mentesítve) akár egymással is.

A környezetjog e „konszenzuális” elemeinek az adja a különös jelentőségét, hogy alkalmazásuk önmagában is hozzájárul a szabályozás egyszerűsödéséhez, hatékonyabbá válásához, az engedélyezési eljárások gyorsításához, nem szólva egyéb előnyeiről, mint az állam tehermentesítése vagy az így kialakított feltételek jobb elfogadottsága.<sup>51</sup>

Az önszabályozó eszközöket azzal a rendelkezéssel egészíti ki a tervezet, mely szerint a testületi önkormányzatok (pl. kamarák), konkrétan meghatározandó földrajzi területhez kötve, korlátozott szabályozási felhatalmazással bírnak.

A környezetvédelmi egyesületek jogalkotásban és jogalkalmazásban való részvételét elismeréshez köti az SzT, melynek feltétele az alapszabály és a kifejtett tevékenység környezetvédelmi relevanciája, és legalább egy szövetségi tartományra való kiterjedtsége. A professzori tervezettel ellentétben a *popularis actio* (*Verbandsklage*) esetkörét maga a kódex rögzíti. Elsősorban azokban az esetekben indíthat ilyen keresetet egy társadalmi szervezet, amelyekben rendszerint nincs (egyéb jogszabály alapján meghatározott) felperes, és a természetvédelem érdekei sérültek, géntechnológiai engedély megtámadásáról vagy a környezeti érdekek jelentős érintettségéről van szó.<sup>52</sup>

A jogérvényesítés körében sajátos újdonság a versenytársak számára biztosított perlési lehetőség (*verwaltungsrechtliche Konkurrentenklage*), mellyel az érintett vállalkozás (üzemeltető, termelő, forgalmazó) ügyében hozott határozat vagy intézkedés jogszerűségének felülvizsgálatát kérheti az (a másik üzemeltető, termelő vagy forgalmazó), akinek versenybeli helyzetét az aktus hátrányosan érinti.<sup>53</sup>

Az állami felelősség kérdését az SzT szélesen értelmezi: a környezetjog előírásait az állami szerveknek is be kell tartaniuk (eltérés csak kivételesen, megfelelő

<sup>51</sup> SCHRÖDER, i. m. 1011.

<sup>52</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 41–42. Breuer szerint egy olyan, kollektív-politikai funkciójú eszközről van szó, mely a német, elsődlegesen individuális jogvédelmi szabályok közt idegen testet jelent. BREUER, Rüdiger, *Tendenzwende des Rechtsschutzes?: Betrachtungen zu den §§ 43ff. UGB-KomE = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998* (UTR Bd. 45), Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 209–210.

<sup>53</sup> Breuer e lehetőséget is vitatja, főleg azért, mert a közérdekű kereseti joghoz hasonlóan a közigazgatási bíróságok diszfunkcionális terheléséhez vezethet. Vitatja a tervezet indokolásának vonatkozó részét, mely a versenyjogból ismert kereseti jogot állítja mintául, ugyanis azzal ellentétben itt nem a versenytársak közti magánjogi jellegű jogviszonyhoz, hanem az egymástól független, a hatósággal szemben párhuzamosan fennálló, közjogi jogviszonyhoz kötődik a perlési jog. ld. BREUER, *Tendenzwende*, i. m. 210–212.

legitimitás mellett lehetséges), az államnak, mint tulajdonosnak pedig különös figyelmet kell szentelnie ingatlanai hasznosítása során a környezeti érdekeknek.

A meglehetősen terjedelmes első fejezet utolsó tárgykörét a szervezeti és hatásköri kérdések képezik. A környezetvédelemért felelős hatóság javára generális részvételi jogot biztosít a tervezet minden hatósági eljárásban, melyben a környezet érdekei érintettek.

A második fejezet a tervezéssel foglalkozik. A környezetvédelmet érintő különböző tervek összhangjának jelenlegi hiányát egy átfogó környezetvédelmi alapterv (*Umweltgrundlagenplanung*) útján kívánja megoldani a tervezet, mely a PT által felvázolt, különálló környezetvédelmi tervvel szemben a különböző, pl. területrendezési- és fejlesztési, tervezési folyamatok részeként jelenik meg azzal a céllal, hogy megfelelő környezeti információkat szolgáltatson a döntéshozó számára.

Hangsúlyosan kezeli az SzT az állami tervek és programok környezeti hatásvizsgálatának kérdését. A professzori tervezettől eltérően ez a hatásvizsgálat sajátos, általánosabb hatókörű modelljeként jelenik meg,<sup>54</sup> tárgyát azok a hatások jelentik, melyek olyan tervekkel illetve programokkal függenek össze, melyekre egyedi hatósági határozatok vezethetők vissza, valamint amelyek a hulladékgazdálkodással, az agrárstruktúra javításával, vízgazdálkodással, energiaellátással foglalkoznak, illetve ide tartoznak még egyes (pl. támogatási) programok. A hatásvizsgálat szükségességét (a területi jellegű tervek kivételével) egy külön vizsgálattal állapítják meg, amely eldönti, hogy az adott terv (megvalósítása) jelentős környezeti hatással jár-e. E stratégiai hatásvizsgálat eljárási környezete a konkrét létesítmények hatásvizsgálatával nagymértékben megegyezik,<sup>55</sup> itt is beszélnünk kell az érintett (szak-) hatóságok és a társadalmi szervezetek részvételéről, a vizsgálat eredményeinek egy tanulmányban való összefoglalásáról, a lakosság észrevételezési jogáról, illetve a figyelembevételére vonatkozó (de a környezeti érdekek számára elsőbbséget nem jelentő) kötelezettségről stb.

Az általános rész harmadik fejezetében a létesítményorientált szabályokkal, elsődlegesen ezen belül is az engedélyezési normákkal találkozunk. A tervezet három engedélytípust vázol fel: kötött engedély (ahol az engedély kiadását a hatóság a feltételek megléte esetén nem mérlegelheti), tervezéssel egybekötött engedély (köz célú létesítményeknél) és egyszerű (hatásvizsgálat, felülvizsgálati kötelezettség stb. nélküli) engedély.<sup>56</sup> Generalizáltan rögzíti az SzT az engedélyezési kötelezettség körét (mindazon létesítmények, melyek „különösen alkalmasak arra, hogy a környezetre vagy az emberre nézve hátrányos következményeket idézzenek elő”), az engedélyezés feltételeit is jelentő tartalmi kötelezettségeket (pl. balesetmegelőzés, védekezés, takarékoság az energiával és nyersanyagokkal stb.) az immissziós jogi szabályozás alapján, de kiegészítve egy integrációs klauzulával (e kötelezett-

<sup>54</sup> OTTO, i. m. 159–161.

<sup>55</sup> FODOR, *Környezeti hatásvizsgálat*, i. m. 41. skk.

<sup>56</sup> FLUCK, Jürgen, *Die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung im Kommissions-Entwurf eines UGB = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998 (UTR Bd. 45)*, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 106–107.

ségek teljesítésekor úgy kell eljárni, hogy „a környezet a maga összességében a lehető legkevesebb terhelést szenvedje”, figyelembevéve valamennyi környezetterhelési módot és a köztük fennálló kölcsönhatásokat is).<sup>57</sup>

Az eljárást illető újdonsága a tervezetnek pl. a tervdokumentáció nyilvános ki függesztésére vonatkozó időtartam megduplázása (két hónap), a közmeghallgatás körének kiterjesztése (az első két engedélytípusnál az ún. előzetes eljárásra), a nyilvánosság kiterjesztése a szakhatósági állásfoglalásokra, a hatóság kötelezettsége, hogy a közmeghallgatásról minden potenciális érintettet értesítsen, vagy a mediáció lehetősége.<sup>58</sup> Utóbbi esetében lényeges korlátozás, hogy a „közvetítő” csak a döntés előkészítésében vesz részt, az eljárásban résztvevők közt döntőbíróként nem léphet fel, hiszen a határozatért a felelősséget a hatóságnak kell viselnie.<sup>59</sup>

Konceptcionális különbség a professzori tervezethez képest, hogy a PT-Á alkotói (mivel még nem tudhatták, hogy később különös részi tervezet is lesz, illetve hogy az hogyan fog kinézni) beépítették egy új, sajátos környezetvédelmi engedély lehetőségét, míg az engedélyezési rendszer egyéb részei (a jelenlegi, szektorális szabályozásnak megfelelően) a különös részbe kerültek. Az SzT ezzel szemben lehetővé teszi egy egységes<sup>60</sup> (integrált, a különböző, pl. a tervezet különös részében szereplő vízjogi, természetvédelmi stb. engedélyeket koncentráló) engedély bevezetését, amely az EU integrált szennyezés-megelőzési szabályaival cseng össze<sup>61</sup>, és a tervezet harmonizációs elemei közül talán a legfontosabb, az integratív környezetjog kulcsát jelenti.

Az ide tartozó rendelkezések (mint az egységes engedély, a hatásvizsgálat) sorsa érdekesen, a kódex egészétől részben elszakadva alakult. Az említett EU-szabályozás alapján ugyanis a tagállamoknak 1999. október 30-ig kellett az integrált szennyezés-megelőzési rendszert (a hatásvizsgálati irányelv módosítására is tekintettel) bevezetniük.<sup>62</sup> Nyilvánvalóvá vált azonban már 1997-re, hogy a kodifikáció folyamata e határidőig nem fog lezárulni, ezért az uniós jog végrehajtására több átmeneti megoldás is felvetődött. Ezek közt szerepelt a lehetőség egy külön

<sup>57</sup> FLUCK, i. m. 102.

<sup>58</sup> FLUCK, i. m. 109–111. E szerző, mint vállalati jogász, azt rója fel a tervezet hibájául, hogy egyes elemei hozzájárulhatnak az engedélyezési eljárások időtartamának növekedéséhez.

<sup>59</sup> SCHRÖDER, i. m. 1016.

<sup>60</sup> Ennyiben feltétlenül túllép az EU integrált szennyezés-megelőzési irányelve által előírt koordinációs szinten az SzT. vö. SCHOLTEN, Christoph, *Integrierte Vorhabengenehmigung und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung*, Die öffentliche Verwaltung 1997/17, 702.

<sup>61</sup> A bizottság nemcsak figyelembe vette a menet közben elfogadott EU-irányelvet, de arra törekedett, hogy a tervezet alkalmas legyen annak végrehajtására. Tekintettel azonban a rendelkezésre álló idő szűkös voltára ez nyilván nem sikerülhetett tökéletesen, ismeri be a szakértői bizottság elnöke. SENDLER, Horst, *Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein Umweltgesetzbuch I = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 9.

<sup>62</sup> FODOR, *Integratív*, i. m. 35, 107–108, 110.

integrált szennyezés-megelőzési törvény elfogadására, de a kormányzati elképzelések közt felmerült az is, hogy a tervezet harmadik fejezetét (néhány szorosan kapcsolódó, más fejezetben szereplő előírással együtt) a kodifikáció folyamatának kettébontásával, egy „Első Könyv” formájában, önállóan is el lehetne fogadni.

Az első megoldás főleg az immissziósjogi szabályokhoz kapcsolódva egy ún. „*Artikelgesetz*” (azaz olyan törvény, amely számos törvényt módosít, és az egyszerűbb áttekintés érdekében az egy-egy törvényhez kapcsolódó módosításokat egy-egy cikkelyben foglalja össze) formájában képzelhető el. Egy ilyen típusú szabályozás töredezettséghez, a kivételes szabályok elburjánzásához vezet, tekintettel arra, hogy csak egyes, az EU által megkövetelt létesítménytípusokra vonatkozhat, amivel az engedélyezés rendszere tovább bonyolódik.<sup>63</sup>

A tulajdonképpen részleges kodifikációt jelentő második megoldás tartalmilag annyiban jobb az előzőnél, hogy egy viszonylag egységes szabályozási részterület leválasztását jelenti, amelyhez később problémamentesen lenne illeszthető a törvénykönyv többi eleme.<sup>64</sup> Nemcsak a hatályos normáknak a szükséges pontjait módosítja, hanem képes a kódextől elvárt egységes koncepció érvényesítésére és a szabályozórendszer racionalizását jelentő egyes hatások kiváltására is.<sup>65</sup>

Noha az ideális megoldás az irányelv végrehajtására a kodifikáció lenne<sup>66</sup>, amelyhez képest a harmadik fejezet kiemelése már kevésbé szerencsés, és a leginkább vitatható út az „*Artikelgesetz*”, szükségmegoldásként (a határidőre tekintettel, félve az uniós szankcióktól, illetve a szövetségi törvényhozási hatáskörrel kapcsolatos bizonytalanság miatt) 1999-ben mégis ez utóbbi mellett foglalt állást a Szövetségi Kormány.<sup>67</sup> A kodifikáció szempontjából kevésbé érdekes az a tény, hogy e törvény elfogadására sem került sor a megfelelő határidőn belül, fontos lesz viszont, hogy a szakértői tervezet harmadik fejezete az új helyzetben milyen megvilágításba kerül majd.

Az Szt viszonylag rövid negyedik fejezete a termékspecifikus szabályokat tartalmazza, ilyen része a professzori tervezetnek nem volt. Kiindulópontja az a felismerés, hogy a termék-előállítás, -felhasználással és -ártalmatlanítással összefüggő környezeti hatások egy túlnyomórészt szektorálisan kialakított és létesítményorientált szabályozással nem ragadhatóak meg. A tervezet nem valósítja meg az anyagáramlás teljes, rendszerszemléletű szabályozásának elképzelését, de a

<sup>63</sup> Ez jelentené a nemzeti jogba való legkisebb beavatkozást, de ezzel csak a közösségi jog végrehajtásának minimum-szintje teljesíthető. DOLDE, Klaus-Peter, *Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das Deutsche Recht*, NVwZ 1997/4, 320. E szerző voltaképp négy lehetőséget vázol fel, az „*Artikelgesetz*” és az „első könyv” közti átmeneti megoldásként egy ún. integrált szennyezés-megelőzési tv. modelljét is kidolgozta.

<sup>64</sup> SENDLER, *Zur Umsetzung*, i. m. 12–13., SCHULTE, i. m. 76.

<sup>65</sup> SENDLER, *Zur Umsetzung*, i. m. 44.

<sup>66</sup> DOLDE, i. m. 320.

<sup>67</sup> SCHMIDT-PREÜß, Matthias, *Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhaben-zulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie*, NVwZ 2000/3, 252–253.

„bölcsőtől a sírig” (*von der Wiege bis zur Bahre*) elv alapján kiterjedten szabályozza a termékekkel kapcsolatos (gyártói, forgalmazói, fogyasztói) kötelezettségeket.

Míg a professzori tervezetben a veszélyes anyagokra vonatkozott egy átfogó termékanalízis hatósági elrendelésének lehetősége, addig a szakértői tervezet általános, minden termékre érvényes kötelezettséget rögzít a vizsgálatok elvégzésére. E kötelezettséghez azonban általános engedélyeztetési kötelezettség nem kapcsolódik.<sup>68</sup>

A tilalmak, korlátozások és jelölések rendjének rendeleti úton történő kialakítására (az eddig szétszórtan, pl. a vegyi anyagokról, a hulladékokról vagy a géntechnológiáról szóló törvényben rögzített felhatalmazásoktól eltérően) egyetlen, egységes felhatalmazási rendelkezést találunk. A termékorientált szabályok közt sajátos helyet foglalnak el a környezetbarát terméktanúsítás feltételei.

Az ötödik fejezet (a PT-Á ötödik fejezetéhez hasonlóan) a környezetvédelmi szabályozás hagyományos közigazgatási eszközei. A hatósági beavatkozások körében rögzíti, pl. hogy egy engedélyezett létesítménnyel szemben utólag elvárásokat, korlátokat támasztani csak az arányosság elvének figyelembevételével lehet, a környezet vagy az ember jelentős terhelése az engedély visszavonásához vezet, engedély nélküli létesítményeknél helyreállítási (kiegyenlítési) kötelezettséget kell előírni, illetve rendelkezik még a tervezet a tilalmakról, nem engedélyköteles tevékenységek feltételhez kötéséről.

Nagymértékben a professzori tervezet az ellenőrzési szabályok alapja. A hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos jogosítványok (pl. mérések végzése, belépés ingatlanra, helyiségbe, próbavétel stb.) rögzítése után kimondja az SzT, hogy az ellenőrzéssel szemben támasztott kifogásoknak és kereseteknek nincs felfüggesztő hatálya.<sup>69</sup> Az önellenőrzést az üzemelésre irányuló, folyamatos mérési, felülvizsgálati és dokumentálási kötelezettségként definiálja, mely alól adott esetben felmentés adható.

A hatodik fejezet az üzemi környezetvédelem szabályait, a környezetvédelem gazdasági eszközeit és a felelősség kérdéseit fogja egybe. Az üzemi környezetvédelem körében menedzsmentszabályokat találunk, melyek egyes létesítmények üzemeltetőit környezetvédelmi megbízott alkalmazására kötelezik, az ilyen cégek közül azoknak pedig, amelyek formája Kft. vagy Rt., az igazgatóság tagjai között egy környezetvédelmi igazgatót kell megnevezniük. Az igazgató feladata annak megakadályozása, hogy vállalata megsértse a környezetvédelmi előírásokat, illetve megakadályozza a környezet és az ember veszélyeztetését. A környezetvédelmi megbízott ezzel szemben, mint nem utasítható szakember, egy sor feladattal rendelkezik, mint pl. a vállalati vezetés és alkalmazottak kioktatása, a szabályok betartásának ellenőrzése, figyelemfelhívás, javaslattétel és adott esetben (pl. balesetnél) a szükséges vállalati döntések meghozatala.

<sup>68</sup> KLOEPFER-DURNER, i. m. 1090.

<sup>69</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 47., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1091.

A környezeti auditálás szabályai (szakértői tevékenység, regisztrálás, részvételi nyilatkozat stb.) a hatályos rendezésnek<sup>70</sup> megfelelően alakulnak. Annak ellenére, hogy a tervezet készítői kiemelt jelentőséget tulajdonítanak ezen önkéntes teljesítményértékelési rendszernek, a hozzá kapcsolódó deregulációs lehetőségeket csak korlátozottan használták ki. Az engedélyezési eljárások körében ez indokolt is, amennyiben egy környezetvédelmi auditor (szakértő) tevékenysége nem helyettesítheti a környezethasználati feltételek konkretizálását, a létesítmények működtetésével kapcsolatos kötelezettség körében azonban a szakirodalom<sup>71</sup> jóval több lehetőséget dolgozott ki. Amit a tervezet tartalmaz: az önellenőrzés alóli hatósági mentesítés feltétele a hátrányos környezeti hatás hiánya vagy az auditálás tanúsítása; az engedélyköteles létesítmény üzemeltetője az auditálással mentesül azon kötelezettsége alól, hogy a hatóságnak bemutassa a környezeti előírások betartásának szervezeti és személyi feltételeit; az auditálás során készült környezetvédelmi nyilatkozat kiadása pótolhatja az éves jelentést és az éves hulladékmérleget.<sup>72</sup>

Azon vállalatoknak, melyek környezetvédelmi megbízottat kötelesek foglalkoztatni, annak tevékenységéről és a működtetett üzem környezetvédelmi helyzetéről éves jelentést kell közzétenniük, a teljesítményértékelés részét képező környezeti nyilatkozatot és jelentést pedig kérésre bárkinek rendelkezésre kell bocsátaniuk.

A környezeti felelősség körében speciális elvárhatósági szinttel találkozunk (mentesülés akkor lehetséges, ha a károkozó üzem fenntartója az előírások érvényesülésének szervezeti és személyi feltételeit biztosította, elvégezte az előírt ellenőrzéseket, vagy részt vett az EU környezetvédelmi auditálási rendszerében). Alapvetően felróhatóságon alapuló felelősségről van szó, egyes esetekben (pl. vegyi balesetek) megforduló bizonyítási teherrel. A professzori tervezetből visszaköszönnek az oksági vélelem, a többes károkozás és a helyreállítási kötelezettség előírásai. Az SZT a károsult javára információs jogokat biztosít a károkozóval és a hatóságokkal szemben. A kártérítés mértéke a BGB-nek megfelelően alakul.<sup>73</sup>

A környezetvédelmi „adókról” szóló cím keretszabályozást jelent, melyet részben a különös részi előírások (pl. hulladék-, szennyvíz-, vízkészlet-járulék), részben a tartományi szintű normák töltenek ki. A (közvetlen kifizetéseket jelentő) környezetvédelmi támogatások alkalmazása szubszidiárius jellegű: csak akkor lehet róla szó, ha az adott környezetvédelmi célkitűzés más módon nem, illetve nem megfelelően érhető el.

<sup>70</sup> FODOR László, *Öko-audit: a környezetvédelmi teljesítményértékelés európai rendszere*, Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XV. 1998, 81. skk.

<sup>71</sup> FODOR, *Integratív*, i. m. 128–130. jegyzetek.

<sup>72</sup> A tervezet visszafogottságára vonatkozó kritika SCHMALHOLZ, Michael, *Deregulierung durch Öko-Audit und die Vorschläge des Kommissionsentwurfes zum Umweltgesetzbuch = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 341, 342, 343–349.

<sup>73</sup> SCHULTE, i. m. 282., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1092–1093.

Az új gazdasági eszközök közt (pl. a kompenzációs intézkedés lehetősége mellett, amivel a hatósági intézkedés helyett, azzal egyenértékű módon érheti el a vállalat a kitűzött célt) felhatalmazza a tervezet a hatóságokat arra, hogy egy környezetvédelmi létesítmény (pl. szennyvízkezelő) használóját arra kötelezze, hogy megfelelő ellentételezés mellett más vállalkozások számára is biztosítson hozzáférést.<sup>74</sup> Ennek feltétele, hogy környezetvédelmi közérdek álljon fenn, és hogy ez az üzemeltetőtől elvárható legyen.

A hetedik fejezet a környezeti információkkal, ezen belül is az állami információgyűjtés, a környezeti információk szabadsága, a titoktartás kérdéseivel és egy információs bizottság felállításával foglalkozik. A termékekre vonatkozó és az üzemi környezetvédelem körébe eső információk szabályai nem itt, hanem a negyedik, illetve hatodik fejezetben találhatók.

Az állami információs feladatok (kutatás, megfigyelés, nemzetközi együttműködés, adatfeldolgozás és -értékelés, információs rendszer működtetése, statisztika, tájékoztatás, információcsere a tagállamok és a szövetség között a jogszabályok végrehajtásáról stb.)<sup>75</sup> tekintetében a kiindulópont a professzori tervezet volt. Új, a közvélemény formálását célzó elem azonban egy, a Szövetségi Köztársaság egész területére kiterjedő környezetgazdasági számadás (*Umweltökonomische Gesamtrechnung*).

A környezeti információkhoz való szabad hozzáférés előírásai az EU vonatkozó irányelvének megfelelően, a hatályos törvények és a PT alapulvételével mindenki számára jogot biztosítanak a hatóságokkal, állami és önkormányzati környezetvédelmi szolgáltatókkal szemben az adatszolgáltatásra. Ennek korlátját a személyiségi jogok, illetve az üzemi és üzleti titkok jelentik, de nem abszolút jelleggel, tekintve, hogy ha a nyilvánosságra hozatalhoz fűződő magán- vagy közérdek erősebb, mint titokgazda érdeke, a hatóság az érintett adat nyilvánosságra hozatala mellett is dönthet.

Figyelemreméltó, hogy a tervezet szerint hatóságnak minősül, és ezzel információadásra kötelezett az a hatóság is, amelyik feladatköre csak érintőlegesen kapcsolódik a környezetvédelemhez. A rendelkezésre bocsátandó információk körét pedig nem befolyásolja, hogy múltbeli, aktuális vagy jövőbeli állapotra vonatkozik.<sup>76</sup>

Az SZT (francia mintára) felállít egy információs bizottságot (*Kommission für den Informationszugang*), amely a hatóságokat látja el tanácsokkal az információs jogokkal kapcsolatban, illetve amelyhez vita esetén az érintettek fordulhatnak.

<sup>74</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 50–51.

<sup>75</sup> KOEBKE, Max, *Das Recht auf Umweltinformation unter besonderer Berücksichtigung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und der Paragraphen 207–227 UGB-KomE*. Pfaffenweiler, Centaurus, 1999 (Aktuelle Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 2), 46–47. A szerző pozitívan értékeli, hogy e feladatokat az információáramlás teljességében ragadja meg a tervezet, de negatívként, hogy a végrehajtás helyzetéről a közvéleményt nem kell tájékoztatni.

<sup>76</sup> KOEBKE, i. m. 115.

A professzori tervezethez hasonlóan rögzíti e tervezet is, hogy előírásait a nemzetközi kapcsolatokban, illetve más állam szuverenitása alá tartozó környezeti javak védelmében is figyelembe kell venni. Ennek alapján külön (a nyolcadik) fejezet szól a környezetvédelem nemzetközi kérdéseiről, mint a határokon túllépő környezeti hatások esetén követendő együttműködési eljárás, egyenlő elbánás a szomszédos állam polgárainak részvétele, kifogásai tekintetében, a külföldi létesítményről való tájékoztatás, vagy a termékek kivitelének és behozatalának (csomagolási, jelölési, forgalmazási) szempontjai.<sup>77</sup>

### *III/2. Különös rész*

A kilenc fejezetből álló különös rész alapvetően a PT felépítését követi, olyan új szabályozási területekkel, mint a géntechnológia vagy a közlekedési létesítmények. Az egyes ide tartozó fejezetek szerkezete rendkívül eltérő, csak az alapvető rendelkezéseket tartalmazó első címek (célkitűzés, speciális alapelvek, kötelezettségek, fogalmak, hatály) és a (közös szabályokat, szabálysértési tényállásokat és esetleg átmeneti rendelkezéseket tartalmazó) utolsó címek felépítése azonos.

A kilencedik fejezet (vagyis a különös részen belül az első) a természet-, táj- és erdővédelem szabályozását vállalja fel, meglehetősen nagy terjedelemben. Átveszi a hatályos jog főbb elemeit (pl. faj- és biotóp-védelem, a tervezés tekintetében), de jobban érvényesíti a biológiai sokféleség elvét, valamint a végrehajtás javítása érdekében bővíti a természetvédelmi hatóság szakhatósági jogkörét és kiemelt szerepet tulajdonít a természetvédelmi popularis actio-nak. Összeállításakor figyelembe vették a Szövetségi Kormányának a természetvédelmi törvény módosítására kidolgozott javaslatát is.<sup>78</sup>

A fejezet célkitűzése meglehetősen összetett: a természetet és a tájat a következőkre tekintettel védeni: a természet egyensúlya, a természeti javak regenerációs képessége és hosszú távú használata, a biológiai sokféleség, a természet és a táj szépsége.

Az SzT a természetvédelemhez kötődő állami tervezés számos formáját (természeti program, keretterv, zöldfelület-terv) rögzíti, melyektől (mivel a PT-től eltérően az SzT általános része önálló környezetvédelmi alaptervet nem irányoz elő) eltekinteni nem lehet.

A terület-specifikus szabályok (biotóp-védelem, nemzeti parkok, natúrparkok stb. előírásai) között új elem az európai jelentőségű természetvédelmi területek kategóriája. A fajvédelemmel kapcsolatban rendezi a tervezet az élőhelytől idegen organizmusok, valamint mérgező növény- és állatfajták tartásának, telepítésének kérdéseit is, korlátozásokat, tilalmak lehetőségét irányozva elő.

Míg a professzori tervezetből hiányzott az erdővédelem, itt külön cím foglalkozik vele, rögzítve az erdők alapvető rendeltetését (környezetbarát rekreáció és

<sup>77</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 52–53., KLOEPFER-DURNER, i. m. 1094–1095.

<sup>78</sup> KLOEPFER-DURNER, i. m. 1095–1096.

gazdasági hasznosítás hosszútávon), az erdőgazdálkodási tervezés, nyilvántartás, az erdőtelepítés és a védelmi erdők szabályait.<sup>79</sup>

A talajvédelemmel a tizedik fejezet foglalkozik. A hatályos szabályozás és a professzori tervezet mellett magában foglalja és egyben túl is lépi az időközben (1998) elfogadott talajvédelmi törvény tervezetének rendelkezéseit.

A fejezet célja a talaj természetes és használati funkcióinak megőrzése, helyreállítása, mégpedig az ökológiai funkció elsődlegessége mellett,<sup>80</sup> valamint a fenntartható mező- és erdőgazdaság, illetve a környezet védelme a föld méhe kincseinek kitermelésével összefüggésben. A földterületek takarékos használata és a rekultivációs kötelezettség mellett korlátozásokkal szabályozza a növényvédőszeres és trágyák alkalmazását, előírja a talajállapot-értékek meghatározását, az üvegházhatású gázok kibocsátásának minimalizálását, a biogazdálkodás támogatását.

Új elem a bányászati tevékenység szabályainak a környezetvédelmi előírásokba ágyazása, igaz, e rendelkezések csupán keretjellegűek. A föld méhének kincsei védelem alatt állnak, s a jövő generációk számára is biztosítani kell használatukat.<sup>81</sup> A bányászati tevékenység kereteit (igények, telephelyek terveit) a tartományok kötelesek meghatározni, környezeti hatásvizsgálat lefolytatása mellett. Ugyancsak a tartományok feladata egy talajvédelmi kataszter vezetése, melyben a megállapított vagy feltételezett talajszennyezések tényét tartják nyilván.

A talajkárok szanálására, helyreállítására általános kötelezettség vonatkozik, amely adott esetben (ha lehetséges és nem jelent aránytalan terhet) a talaj természetes funkciójára is kiterjed. A tulajdonost, használót a helyreállítási munkák elvégzéséhez szükséges korlátozásokkal szemben túrési kötelezettség terheli. Ha a helyreállítás eredményeképpen az ingatlan forgalmi értéke jelentősen megnő, és ezzel a tulajdonos méltánytalan vagyoni előnyhöz jut (a PT rendelkezéseivel ellentétben) az értékkülönbötet meg kell térítenie.

A következő (szintén a PT felépítését követő) fejezet a vízvédelem kérdéseiről. A célkitűzés itt is kettős: a víz, mint a természet alkotóeleme és mint az emberi igények kielégítője élvez védelmet. A szabályozás központi eleme a vízjogi engedély, melyet minden vízhasználathoz be kell szerezni.

Sajátos rendelkezések vonatkoznak a tengerparti és nyílt vizek védelmére (a mélytengeri bányászat meddője kivételével), megtiltva mindenfajta hulladék vízbejuttatását. További (a magyar szabályozáshoz hasonló) elemek a vízhasználat korlátozása, a lakossági vízellátás elődlegessége, a vízkészlet-járulék, a vízvédelmi terület vagy a szennyező anyagok rendeleti szintű meghatározása.<sup>82</sup>

A tizenkettedik fejezet legfontosabb újdonsága az immisszióvédelmi szabályok és az energiagazdálkodás szempontjainak összekapcsolása. A klíma és az ózon-

<sup>79</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 760.

<sup>80</sup> PEINE, Franz-Joseph, *Das Bodenschutzrecht nach dem Entwurf eines Umweltgesetzbuchs der sogenannten Sandler-Kommission = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998*, (UTR Bd. 45) Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 254.

<sup>81</sup> PEINE, *Das Bodenschutzrecht*, i. m. 257.

<sup>82</sup> KLOEPFER-DURNER, i. m. 1097–1098., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 906–908.

réteg védelmét is szolgáló immissziós szabályok létesítményekhez, a közlekedéshez és területhez kötődnek. A létesítmény-orientált szabályokkal kapcsolatban ki kell emelni, hogy (a PT-hez képest is) jelentősen egyszerűsödött a szabályozás az engedélyezésre vonatkozó harmadik fejezet révén. Új elem, hogy az SzT a korábbi-nál szélesebb körben írja elő az engedélyek érvényességének időbeli korlátozását.

A közlekedési eszközök gyártását és forgalmazását csak akkor tekinti engedélyezhetőnek, ha azok szennyezőanyag-kibocsátása és üzemanyag-igénye megfelel a legjobb elérhető technika szintjének. Az utak kisebb terhelése érdekében a tartományok úthasználati járulékot vethetnek ki, a légiforgalom korlátozására pedig a szövetségi kormány ugyancsak megfelelő járulékot írhat elő. A területi szabályok közt a különböző (levegő-tisztasági, zajcsökkentési, szmogriadó-) terveket kell megemlíteni.<sup>83</sup>

Az energiaellátás és -használat környezetbarát megvalósítását (és ezzel a klíma védelmét) célzó rendelkezések szerint a hatóságoknak és kommunális szervezeteknek hozzá kell járulniuk a villamos energia és a gáz használatának csökkentéséhez, illetve a megújuló energiaforrások, a visszanyert hő alkalmazásának terjedéséhez. Külön előírások vonatkoznak az épületek kialakítására (napenergia nyerésére is alkalmasnak kell lenniük, a hő védelmére különböző létesítményeket kell alkalmazni stb.).<sup>84</sup>

Az atomenergiáról és sugárvédelemről szóló fejezet célja a hatályos szabályozás aktualizálása és a környezetvédelem kontextusába ágyazása<sup>85</sup>, a vonatkozó uniós és nemzetközi elvárásokra tekintettel. Nagymértékben támaszkodik a professzori tervezetre, pl. az atomenergia hasznosításával kapcsolatos politikai semlegesség, az engedélyezési kötelezettség, a radioaktív hulladékok ártalmatlanítása vagy a felelősség tekintetében.<sup>86</sup> Újdonság, hogy az engedély ún. kötött engedélyként jelenik meg (ahol tehát a hatáságnak nincs mérlegelési jogköre), amit a tervezet azzal kompenzál, hogy bővíti az engedélyezési feltételek körét.<sup>87</sup>

Az atomenergia tervszerű felhasználásához kötődő sugárvédelmi szabályok, melyeket az EU elvárásaira tekintettel fogalmaztak meg, a PT-K ötödik fejezeténél terjedelmesebbek, az eddig szétszórtnak, illetve rendeleti szinten szabályozott kérdéseket (mint pl. információs és ellenőrzési kötelezettségek, a részleteket illető rendelet kiadására vonatkozó felhatalmazás mellett az üzemi sugárvédelem, a sugárterhelési szint, a környezetvédelmi megbízott vagy a sugárzó anyagok kezelése) is átfogják.

<sup>83</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1011–1012., KLOEPFER–DURNER, i. m. 1098–1100.

<sup>84</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1075–1076.

<sup>85</sup> KLOEPFER–DURNER, i. m. 1100–1101., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1070–1072.

<sup>86</sup> PAPIER, Hans-Jürgen–MÖLLER, Johannes, *Die Regelung von „Kernenergie und Strahlenschutz“ im Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission (UGB-KomE)* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1998, 310.

<sup>87</sup> PAPIER–MÖLLER, i. m. 323–325., SCHULTE, i. m. 162.

A tizennegyedik fejezet újdonság a professzori tervezethez képest, a közlekedési és egyéb nyomvonalas létesítmények (nagyfeszültségű, illetve nagynyomású szállítóvezetékek) követelményeit fogja egybe. Az állam kötelezettségévé teszi, hogy minden intézkedésnél, amely a közlekedési igényeket befolyásolja, törekedjen az igények növekedésének korlátozására, csökkentésére. Az új közlekedési létesítmények (nagyobb jelentőségű szárazföldi és víziutak, vasutak, repülőterek) állami tervezésekor a környezetet, illetve az energiaigényeket is figyelembe véve mérlegelni kell az okozott előnyöket és hátrányokat.<sup>88</sup>

A tizenötödik fejezet tárgya, a gén- illetve biotechnológia, ugyancsak olyan, ami a professzori tervezetben még nem szerepelt. Célkitűzése kettős: a környezet és az ember védelme a genetikailag módosított szervezetekkel szemben, illetve a munkahelyi egészségvédelem. Nem tartozik hatálya alá a géntechnológia orvosi alkalmazása. A fejezet számos ponton kapcsolódik a veszélyes anyagokkal kapcsolatos, alább ismertetendő előírásokhoz.

A géntechnikai tevékenység végzését zárt rendszerbe tereli a tervezet, négy kockázati kategóriát állítva fel. Az egyes kockázati fokozatú tevékenységek bejelentéskötelesek, míg a magasabb fokozathoz engedélyeztetési kötelezettség, illetve környezetvédelmi megbízott alkalmazása kötődik. A hatályos szabályozástól eltérően elválasztja a géntechnikai létesítmények és az ilyen tevékenységek engedélyeztetését. Az engedélyek kiadásához számos speciális (a harmadik fejezet rendelkezésein túllépő) feltételt kell teljesíteni és ki kell kérni az ún. Géntechnológiai Bizottság állásfoglalását. A genetikailag módosított szervezetek forgalmazása, felhasználása ugyancsak szoros állami felügyelet alatt áll, az EU elvárásainak (novel-food-rendelet) megfelelően.<sup>89</sup>

A veszélyes anyagokról és készítményekről szóló tizenhatodik fejezet a tervezet legterjedelmesebb szerkezeti egysége, szorosan illeszkedik a termékekre, biotechnológiára, talajvédelemre vonatkozó előírásokhoz. Akárcsak a PT, nem foglalkozik a tisztán munka- egészség, illetve fogyasztóvédelmi szempontokkal. Az új veszélyes anyagok előállítását bejelentéshez köti, kivéve az (a tisztítószerekhez, műtrágyákhoz, biocidokhoz hasonlóan) egyébként is részben elkülönülő szabályozást élvező növényvédő-szereket, mert ezekre az EU engedélyeztetési kötelezettséget ír elő. Csomagolási, veszélyességi osztályba sorolási, jelölési, munkavédelmi szabályokat is tartalmaz a fejezet. A veszélyes anyagok tulajdonságairól elemzést kell készíteni, amelynek eredményeit a hatóság az Európai Bizottsággal is közli.

Bizonyos tekintetben különálló a veszélyes anyagok szállításának szabályozása, melynek értelmében a hatóságok kötelessége odahatni, hogy a szállításra a legkisebb veszéllyel járó útvonalon, eszközzel és időpontban kerüljön sor, illetve elkerüljék a nem feltétlenül szükséges transzportokat. Különösen veszélyes anyagok csak vasúton és vízen szállíthatók.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> KLOEPFER–DURNER, i. m. 1101.

<sup>89</sup> KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1101–1102., KLOEPFER–DURNER, i. m. 1101–1102.

<sup>90</sup> KLOEPFER–DURNER, i. m. 1102–1103., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1183–1184.

A különös rész és egyben a tervezet utolsó fejezete a hulladékgazdálkodásról szól. Míg a professzori tervezet az akkor hatályos jogot vette alapul, és ahhoz fűzött modernizációs elképzeléseket, addig az SzT az időközben hatályba lépett hulladékgazdálkodási törvényből indul ki, annak koncepcióját, alapvető rendelkezéseit nem változtatva meg. A PT-hez hasonlóan rögzíti a hulladékgazdálkodási rangsort (megelőzés, csökkentés, hasznosítás, ártalmatlanítás). Rendelkezik a hulladék birtokosát terhelő kötelezettségekről (elkülönítés, gondoskodás az ártalmatlanításról, nyilvántartás, tervezés), a tartományok hulladékgazdálkodási terveiről, a hulladékfeldolgozók engedélyeztetési kötelezettségéről.

A nemzetközi kereskedelem illetve szállítás körében előírja, hogy a jogellenesen kiszállított hulladékot az országba vissza kell hozni, a kötelezett költségére. A hatóság a hulladékokkal foglalkozó vállalkozások számára felelősség-biztosítási kötelezettséget írhat elő. A veszélyes hulladékokra vonatkozó, és a hatályos szabályozás szerint csak egyes tartományokban szabályozott hulladék-járulékot szövetségi szinten javasolja bevezetni a tervezet.<sup>91</sup>

#### IV. Értékelés

Németországban a környezetvédelmi szabályozás sajátos problémákkal küszködik. Ezek egy jelentős részére a kodifikáció nemcsak lehetséges, hanem ideális megoldást is jelentene. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy a kodifikáció produktív jellegénél fogva nem csak rendszerteremtésre, racionalizálásra, korszerűsítésre, de a különböző megoldások ötvözésére is alkalmas. Különösen a szakértői tervezet teszi világossá, hogy ebben az értelemben nem egyenértékű az olyan lehetőségekkel, mint a dereguláció, a szabályozás generalizálása, az állami feladatok privatizálása, a gazdasági eszközök alkalmazása, vagy a közigazgatási jog eljárási szabályainak az erősítése.<sup>92</sup>

A kodifikáció egyértelmű előnyeként rögzíthető az egységes koncepció (integratív megközelítés), a szabályozási területek összhangja, a szabályozás terjedelmének csökkenése<sup>93</sup>, egyszerűsödés, az új igényekre való könnyebb reagálás lehetősége.

A tervezetek bemutatása után ugyanakkor megállapítható, hogy a klasszikus értelemben vett kodifikáció a környezetvédelemben nem valósítható meg, egy valódi törvénykönyv megalkotásának számos tartalmi, szabályozástechnikai, formális akadálya van. Ilyen például az, hogy a környezetjog szakterületei közti hagyományos különbségek (a szektorális szempontok) nem mellőzhetők teljesen, egy

<sup>91</sup> KLOEPFER–DURNER, i. m. 1104., KLOEPFER, *Umweltrecht*, i. m. 1281.

<sup>92</sup> Ezekkel egy sorban említi a kodifikációt KOCH, i. m. 217.

<sup>93</sup> A „számológépművészek” szerint az SzT pl. 775 §-ával a tételes jog 200 §-át spórolja meg, SCHULTE, i. m. 9.

részüknek a kódexben is tovább kell élnie.<sup>94</sup> A különbségek pedig érdekütközéseket is jelenthetnek, amiket egy egységes engedélyezési rendszer sem képes feloldani, csupán „kapun belülre” hozni.<sup>95</sup>

Lehetetlen volna a jogrendszer valamennyi környezetvédelmi vonatkozású normáját egyetlen kódexbe foglalni, a bemutatott tervezetek tárgykörei is szelektálás eredményei.

Egy környezetvédelmi kódex korántsem az örökkévalóságnak szól, hiszen változnak a problémák és a megoldási lehetőségek is.<sup>96</sup> A kodifikáció második lépcsőfokának tekintett szakértői tervezet például paradigmaváltást jelent az eszközrendszer tekintetében, hisz a korábbiaknál erőteljesebben épít a konszenzuális eszközökre. Ezek működésével kapcsolatban azonban még nincsenek tapasztalatok, alkalmazási körük nyilván bővülni fog a jövőben.<sup>97</sup>

Egy kódex csak egy ország határain belül érvényes. Jóllehet, a szakértői tervezet készítői remélik, hogy munkájuk példaképpül szolgál majd az Európai Unión belül, és az uniós jogalkotást is befolyásolja, ez a pozitív vonás azonban akár visszajára is fordulhat: ha az EU nem tud azonos elképzeléseket érvényesíteni, a tagállami végrehajtás a kódex-szel teremtett szabályozási egység megtörését eredményezheti.

Végül, de nem utolsósorban tapasztalható némi bizonytalanság abban a tekintetben, hogy a szövetségi törvényhozás rendelkezik-e megfelelő hatáskörrel egy kódex megalkotására. Ez különösen a természet- és vízvédelmi szabályoknál, illetve az integrált szennyezés-megelőzési rendszer „első könyv” útján való megvalósítása kapcsán mutatkozott meg, de ugyanezen nehézségek a kódex egészével szemben is felmerülhetnek. Lehetséges, hogy a kódex elfogadása előtt az Alaptörvény módosítására lesz szükség. Ezt a bizonytalanságot erősíti a tartományok ódzkodása saját jogalkotási hatáskörük, végrehajtási rendszerük féltése miatt, vagy az ipar és a társadalmi szervezetek elégedetlensége a rájuk vonatkozó rendelkezésekkel.<sup>98</sup>

Elképzelhető az is, hogy a Szövetségi Kormány végül úgy dönt, hogy a törvénykönyv elfogadtatását nem vállalja fel, meggyőződése azonban, hogy a megtett lépések ezzel sem bizonyulnak feleslegesnek, hiszen a környezetjog fejlődésének aktuális tendenciáit ragadják meg, számos, külön is megvalósítható elképzeléssel. Mindenesetre enélkül Európa egy értékes szabályozási modellel lenne szegényebb.

<sup>94</sup> KRINGS, Michael, *Immissionschutzrechtliche Aspekte der Umsetzung von IVU- und UVP-Richtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch* = Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, (UTR Bd. 45) Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1998, 89.

<sup>95</sup> SCHULTE, i. m. 21.

<sup>96</sup> SENDLER, *Stand*, i. m. 1150.

<sup>97</sup> SCHRÖDER, i. m. 1016.

<sup>98</sup> Franz-Joseph Feldmann miniszteri tanácsos referátuma, HOPP, Wolfgang, *1. Speyerer Forum zum Umweltgesetzbuch: Umsetzung der IVU-, UVP- und SevesoII-Richtlinien in Europa* (beszámoló), Deutsches Verwaltungsblatt, 2000 (15. März), 400.