

Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei

KÖRNYEZETVÉDELMI ELJÁRÁSJOG

dr. Fülöp Sándor

Témavezető: Prof. Dr. Fodor László PhD, egyetemi tanár



DEBRECENI EGYETEM
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2011

1. Elméleti megalapozás

(A környezetvédelmi eljárásjog)

A környezetjog fokozottabb gyakorlati orientációja, végrehajtási kényszere miatt bővelkedik eljárásjogi megoldásokban. Ezek az eljárásjogi jogintézmények, jogintézmény-elemek összegyűjthetők, egymás mellé helyezhetők és máris előttünk áll egy amolyan jogi Mengyelejev táblázat, amiből az ugyanarra a célra alkalmazott különféle jogintézmények rendszere feltárható, vizsgálható, elemezhető. Nevezzük ezt a gyűjteményt környezetvédelmi eljárásjognak, ami a Közigazgatási Eljárási Törvény vonatkozó szabályai szerint, ha a jogalkotó úgy akarja, akár a környezetvédelmi jogterület köztes általánossági szintű eljárásjogi törvénye is lehetne.

(Felhasználási lehetőségek)

A környezetjog eljárási rendelkezéseit akkor is értelme lehet összegyűjteni, rendszerezni és értékelni, ha a jogalkotó nem kívánja a környezetvédelmi eljárásokat a Ket. rendszerében különös eljárásfajtaként meghatározni. Ha ugyanis a környezetvédelmi jogalkotó újabb szabályozási elképzeléssel áll elő (ami több tucatszor megeshet évente), akkor az is hasznos lehet, ha rendelkezésre áll egy olyan rendszerezett jogintézmény lista, amiből az egyes szabályozási tárgykörökhöz legjobban illeszkedő eljárásjogi megoldások kikereshetők. Erre is figyelemmel igyekeztem összegyűjteni, hogy mi a választék a környezetjogban és a rokonterületi jogokban az egyes eljárási jogintézmények között, illetőleg megpróbáltam feltérképezni, hogy az egyes megoldási módok mögött milyen jogpolitikai megfontolások állhatnak.

(A rokonterületi ágazatok)

A környezetjog áll egyfelől a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi jogalkotó által kidolgozott, előkészített környezetvédelmi jogból, másfelől minden olyan további jogágazatból, amelynek az egészséges környezetre jelentős kihatása van. Tipikusan sok környezetjogi szabályt tartalmaz a vízjog, az erdészeti jog és az agrárigazgatás egyéb jogágazatai, sőt a környezetvédelemmel ezer szállal összefüggő olyan gazdasági igazgatási jogterületek, mint az építési jog vagy a bányászati jog is. Ezeket a dolgotomban rokonterületi jogoknak neveztem. A rokonterületek tehát tartalmi szempontból olyan igazgatási ágazatok, amelyek szabályaikkal, egyedi döntéseikkel jelentősen befolyásolhatják a környezet állapotát. Formáljogi megközelítésből pedig azokat a közigazgatási jogágazatokat tekinthetjük rokonterületeknek, amelyeket a Kvtv. 3. §-a a törvény tárgyi hatályáról szólva felsorol.

A környezetvédelmi jog és a rokonterületek között kölcsönhatás van, ezért a definíciót a tartalmi megközelítést egy kicsit átalakítva úgy is megfogalmazhatnám, hogy rokonterületeknek tekintjük azokat a jogágazatokat, amelyekre az érintett érdekcsoportok erőviszonyai, a társadalmi elvárások és szakmai ítéletek alapján a környezetvédelmi jogpolitika jelentős befolyást gyakorolhat. Éppen emiatt volna ugyanis értelme egy egységes környezetvédelmi eljárásjogi kódex vagy szemelvénygyűjtemény összeállításának.

(Dereguláció vagy a környezetjog hatékonyságának fokozása)

A közigazgatási jog teljesen indokolt, visszatérő törekvése, hogy az engedélyek számát csökkenteni kell és helyette inkább a hatósági ellenőrzésre kell nagyobb súlyt helyezni. Végülis magyar közigazgatási eljárásjog újrakodifikációs hullámainak 1972-ben, 1981-ben, 2004-ben, sőt 2008-ban szintén az volt a legfontosabb indoka, hogy fokozni kell az

eljárás hatékonyságát, gyorsítani kell az eljárásokat és csökkenteni kell a bürokráciát. A környezetvédelmi deregulációt azonban ezen kívül időnként sajátosan felfogott, partikuláris gazdasági érdekek is sürgetik.

Ezzel együtt a gyakorlatban azt tapasztaljuk, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi engedélyek száma egyre nő. A sajátos, eljárási és tartalmi követelményeiben egyaránt különös szabályokat jelentő engedélyek szerepének növelése, összevetve a rájuk vonatkozó szabályok nagymértékű változatosságával ugyancsak igényli a meglévő jogintézmények áttekintését, felülvizsgálatát és az eddiginél jobban áttekinthető rendszerbe foglalását. Ez az integrációs törekvés tehát a mechanikus dereguláció egyfajta alternatíváját kínálja.

A környezetvédelmi és rokonterületi engedélyezési eljárások tartalmukban és színvonalukban egyáltalán nem egységesek. Igen nagy különbségeket találtunk a különböző engedélyekre vonatkozó szabályok kidolgozottsági foka között. Egyes engedély-típusokat a jogalkotó éppen csak megemlíti, aminek alapján aligha várható, hogy a gyakorlatban a jogalkotó kívánságából bármi is meg fog valósulni. Más engedélyek részletes szabályozást nyertek ugyan, de a szabályozási elemek nem állnak össze a végrehajtást hatékonyan szolgáló célzatosan felépített rendszerre. E jogintézmények összegyűjtésével, rendszerezésével, részletes tárgyalásával a környezetjog hatékonyságának növeléséhez hozzá lehetne járulni. A hatékonyság növelése alatt természetesen az egészséges környezet védelmének javítását értem, de ez az érdek nem feltétlenül áll szemben a gazdálkodói (beruházói, kérelmezői stb.) érdekekkel.

(A köztes eljárásjog és a jogbiztonság)

Dacára annak, hogy egy új, egységes szabályozás meglehetősen részletes és szerteágazó lenne, bevezetésével mégis jelentősen leegyszerűsödne a környezetvédelmi és rokonterületi eljárások szabályozása, mivel a jelenleg több száz engedélyezési fajtára nézve külön-külön meglévő különböző eljárási rendelkezések szinte teljesen elhagyhatók lennének, csupán egy-két helyen lenne szükséges néhány speciális rendelkezést megtartani. Természetesen az ilyen speciális rendelkezések létjogosultságát igen szigorúan felül kell vizsgálni, véleményem szerint egyébként valóban kevés eljárás típus igényelne ilyeneket és akkor is igen keveset, tehát ezek a rendelkezések a szabályozási rendszer áttekinthetőségét nem csökkentenék.

Az egységes környezetvédelmi eljárási szabályok nagyon nagy lépést jelentenének a környezetvédelmi államigazgatás hatékonyságának növelésében. Az eljáró hivatalnokoknak a sok, ellentmondó, olykor kisebb-nagyobb mértékben diszfunkcionális, néha egyenesen értelmetlen eljárási rendelkezés helyett csupán egyetlen eljárásjogot kellene megtanulni, energiáikat a szakmai célkitűzéseket összefoglaló anyagi jogi rendelkezések végrehajtására összpontosíthatnák.

(Környezetvédelmi eljárásjog és jogharmonizáció)

Nagymértékben összefügg az egységes környezetvédelmi eljárásjog az EU környezetjog harmonizációjával is. A szakirodalomban számos EU dokumentum és az Európai Bíróság szaporodó környezetvédelmi jogesetei nyomán felmerül az a kézenfekvő elvárás, hogy az EU környezetjogi szabályait nem elegendő a nemzeti jogba átültetni, azok alkalmazásáról és kikényszerítéséről is koherens és következetes módon gondoskodni kell. Az alkalmazás feltételei között a megfelelő intézményi és pénzügyi

hátteret szokták említeni. Véleményem szerint ezeken túlmenően az európai jogharmonizáció körében is alapvető jelentősége van annak, hogy az átvett nagyjából anyagi jogi szabályokhoz megbízható, hatékonyan működő eljárásjogi rendelkezéseket rendeljünk hozzá. Ez a jogharmonizációs elem a jogrendszerbe történő szerves illeszkedés egyik kulcskérdése lehet.

(A gyakorlati megvalósítás szempontjai)

Az egyszerűsítés gyakorlati megvalósítása akként mehetne végbe, hogy az új, egységes eljárási szabályok megalkotásával egyidejűleg a környezetvédelmi és rokonterületi engedély típusokat felül kellene vizsgálni és az egységes eljárási szabályokra tekintettel feleslegessé vált eljárási szabályokat azokból el kellene hagyni. Valamennyi ilyen jogszabályba a hatályon kívül helyező rendelkezésekkel egyidejűleg beültetésre kerülhetne egy utaló rendelkezés, amely a közös eljárási szabályok alkalmazására hívná fel a jogalkalmazókat és a jogkeresőket figyelmét.

Bármelyik megoldás mellett dönt majd a jogalkotó, szüksége lesz egy olyan elemzésre, amely rendszerezve áttekinti a már meglévő környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogi rendelkezéseket, feltárja az ugyanazon problémákra kifejlesztett különböző eljárásjogi válaszokat. Ennek alapján ugyanis nem csak egy új, átfogó szabályozás hozható létre, hanem a meglévő, több száz jogszabály összehangolása, egységesítése is vagy legalább az új vagy módosított szabályok célszerű és egységes eljárási rendelkezésekkel való ellátása. Ez volna tehát a környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogintézmények kutatási eredményeinek harmadik, legszerényebb, mondhatnánk látens felhasználási lehetősége. Ezt a felhasználást azonban véleményem szerint a jogbiztonság és a környezetvédelmi államigazgatás hatékonysága már okvetlenül megkívánja.

Ezek voltak a dolgozat elméleti indokai, amik remélem eléggé meggyőzőek lesznek az érintett szakemberek, környezetpolitikusok, döntéshozók számára. Ezzel együtt, az egységes környezeti eljárásjog létjogosultságát mégis leginkább úgy lehet bizonyítani, ha megvizsgáljuk, mik is lehetnének azok a konkrét, különös szintű környezetvédelmi eljárási jogintézmények, amelyek egységes szabályozása elképzelhető és mit nyerne ezzel a joggyakorlat. Az összefoglalóban tehát a módszer működőképességének bemutatására ezek közül mutatok be néhány érdekesebb példát.

2. Jogintézményi elemzések

a) Az engedélyező hatóság

Az ágazati anyagi jogi jogszabályok természetesen általában egyértelművé teszik, hogy milyen típusú hatóság jár el egy adott ügyfajtában. Eltérő rendelkezés hiányában az is nyilvánvaló, hogy a legalacsonyabb szintű, helyi vagy regionális hatóságnak kell eljárnia. Ugyanakkor a jogalkotó nem mindig elégszik meg az első fokú hatáskörnek a legalacsonyabb szintre történő telepítésével, egyes esetekben úgy véli, hogy az ügy fontossága, esetleg szélesebb területi érintettsége vagy más ok miatt magasabb szintű jogalkalmazóra van szüksége az elsőfokú eljáráshoz. E magasabb szintű jogalkalmazó meghatározásában, a hazai környezetvédelmi és rokonterületi jogok nem következtesek.

Előfordul az egyébként másodfokú hatóság első fokú jogkörökkel való felruházása, például a veszélyes hulladékokra vonatkozó jogszabályainkban a környezetvédelmi főfelügyelőség első fokú jogkörei vagy külön erre a célra létrehozott országos szintű szervezet elsőfokú hatósági jogkörökkel való felruházása, ilyenek a közlekedési jogban a Központi Közlekedési Felügyelet jogkörei, sőt a miniszter vagy a minisztérium elsőfokú jogkörének meghatározására is van példa. Gyakorlati és elméleti problémát főleg ez utóbbi két szint jelent, hiszen a jogorvoslati fórum alkotmányos normáknak is teljesen megfelelő biztosítása akadályokba ütközhet.

Az engedélyező hatósággal kapcsolatos további fontos tisztázandó kérdés a környezetvédelmi/természetvédelmi szakosodott hatóságok és a helyi környezetvédelem és természetvédelem egyes hatósági feladatainak ellátásáért felelős jegyző hatáskörének szétválasztása. A szakirodalom kételkedéssel fogadja az önkormányzati környezetvédelmi hatósági jogköröket, részint az ehhez szükséges erőforrások (megfelelő jogi és szakértői háttér, felszerelések stb.) hiánya, részint pedig az önkormányzat ellenérdekeltsége (helyi adók, munkahelyteremtés stb.) miatt, hiszen a munkáltató polgármester és a helyi jogalkotó képviselő-testület valóban nagy nyomást tud gyakorolni a hatósági munkát jól-rosszul ellátó jegyzőre és a polgármesteri hivatal alkalmazottaira.

Az elsőként felvetett problémát illetően számosan úgy érvelnek, hogy ha már a jogalkotó valamilyen okból a legmagasabb hatósági szint első fokú eljárását kívánja előírni, bármilyen hatósági funkcióban a korrektebb megoldás a miniszter szerepeltetése, hiszen ő képezi ezen a szinten a végrehajtó hatalmat, a minisztérium csupán a döntéseinek előkészítésére és végrehajtására hivatott segédszervezet. Ugyanakkor a jogorvoslati jog érvényesítésének szintén alkotmányos joga szempontjából komoly érdekek fűződhetnek a minisztérium megjelöléséhez is, hiszen így a miniszter maga eljárhat másodfokú hatóságként, míg ha ő az elsőfok, akkor államigazgatási jogorvoslatnak egyáltalán nincs helye. A Ket. viszont az Áe.-vel ellentétben ezt a megoldást már nem ismeri, felügyeleti szervként egyértelműen a minisztert nevezi meg, a különös eljárási jogban a másodfokú hatóságot illetően az ettől eltérő megoldást nagyon meg kellene indokolni. Ez az eset rámutat arra, hogy a különös szintű eljárás léte olykor paradox módon a teljes közigazgatási jog egységességét szolgálja.

A nehezen eldönthető vita egyébként önmagában is a rendkívüli első és másodfokú eljárások általános visszaszorítása melletti érvekként fogható fel. A rendkívüli első és másodfokú hatáskörök megalkotásával ugyanis a jogalkotó az egyes közigazgatási döntésekben a politikai (akár szakmapolitikai) szempontoknak kíván elsőbbséget adni az általános szakmai, igazgatási szempontok kárára. Amennyiben egy ágazatban várhatóan előfordul, hogy egyes ügyek jelentősége, egész országra való kihatása, különleges szakmai bonyolultsága megkívánja, a közlekedési hatóságnál látott példa alapján a jogalkotó azt is megteheti, hogy különlegesen jól kiképzett hivatalnokokból és szakértőkből speciális elsőfokú hatóságot alakít vagy valamelyik már meglévő elsőfokú hatóságot erősíti meg és bizonyos ügyfajtákban ennek kizárólagos illetékességét határozza meg.

b) A kérelmező személye

Két kérdéscsoportot vizsgáltam dolgozatomnak ebben a fejezetében: azt, hogy általában véve ki léphet fel a környezetvédelmi és rokonterületi ügyekben a kérelmező eljárási pozíciójában, illetve azt, hogy hogyan lehet kezelni azokat az ügyeket, amikor az eredeti

kérelmező személye, az engedélyben feljogosított személy eleve más vagy az engedély kiadása után valamikor később változik, mert új személy lép be a jogviszonyba a kérelmező, illetőleg az engedélyes helyén. A környezetvédelmi eljárásjog speciális ügyfél kategóriájának statikus és dinamikus megközelítéseként is jellemezhetjük ezt a két problémát.

A környezetvédelmi eljárásjog speciális ügyfél fogalma statikus és dinamikus oldalainak vizsgálata során azt találtam, hogy jelentős különbségek adódnak az egyes jogterületek között, amelyek mintegy fokozati sorrendbe rendezhetők. A rokonterületek általánosságban véve elhanyagolják a kérdést, a környezetvédelemhez szervezetileg is a legközelebb álló vízgazdálkodási jog ugyan tudomásul veszi, de meglehetősen pragmatikusan kezeli a problémát (talán a „rövidre zárja” kifejezést is használhatnánk), míg a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi jogban már találunk a probléma részletes és alapos kezelésére irányuló törekvéseket is.

A gyakorlatban egyes bonyolultabb beruházások környezetvédelmi vagy rokonterületi engedélyeztetésének eseteiben a beruházó, még ha azonos is a későbbi működtetővel, a speciális környezeti tervezési kérdések és folyamatos egyeztetési kötelezettség miatt inkább a tervezőt vagy a kivitelezőt kéri fel a környezetvédelmi és rokon területi engedélyezési eljárások lebonyolítására, tehát az eljárásjogi kérelmező pozíciójában ez utóbbiak lépnek fel. Ilyen esetekben célszerűbb volna olyan rendelkezéssel egyértelművé tenni a helyzetet, miszerint ezek a személyek az eljárásban a későbbi működtető eljárási jogi képviselőinek tekintendők.

Bonyolultabb a helyzet akkor, amikor a beruházó a helyszín kiválasztását, a beruházás megtervezését és engedélyeztetését csupán egyfajta beruházásnak tekinti, azonban nem maga kívánja a létesítményt működtetni, sőt egyelőre nem is lehet tudni, ki veszi majd meg tőle azt, ha elkészül. Ilyen esetekben a szabályozás nem szólhat másképpen, mint hogy a beruházó (építtető) maga kerül a kérelmező eljárási pozíciójába, azonban, ha a későbbiekben (akár rögtön a létesítmény elkészülte után) azt valaki más működteti, akkor az engedély anyagi jogi módosítására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, a vonatkozó bejelentési kötelezettséggel együtt.

Voltaképpen távolról ugyancsak e témakörhöz kapcsolódik az ún. felszeletelés (szalámizás) problémaköre, amikor az engedélyező hatóságok számára komoly problémát okoz az, főleg a hatásvizsgálati eljárás esetén, hogy a látszólag két vagy több külön ügyben a különböző kérelmezők mögött valójában egy és ugyanaz a személy jelenik meg, s a többes kérelem csupán azt a célt szolgálja, hogy a környezetterhelés/igénybevétel megosztásával a meghatározott határidőhöz kötött szigorúbb anyagi jogi vagy eljárási szabályok alól mentesülhessen. A környezeti hatásvizsgálati eljárással kapcsolatban az Európai Bíróság már több olyan döntést hozott, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagországok kötelezettsége annak megoldása, hogy eljárási kiskapukkal, felszeleteléssel ne lehessen megkerülni például a hatásvizsgálati eljárás lefolytatását.

c) A szakhatósági eljárás

A környezetvédelmi jellegű feladatokon jelenleg és feltehetően még egy jó ideig számos hatóság osztozik. Jelentős környezetvédelmi hatósági feladatai vannak többek között a közegészségügyi, szinte valamennyi mezőgazdasági igazgatási (erdészeti, termőföldvédelmi, állat- és növényegészségügyi stb.) és nem utolsó sorban a különböző

létesítési (építési, útéptési, vasútéptési, légügyi stb.) hatóságoknak. Egy-egy bonyolultabb környezetjogi ügyben akár tucatnyi szakhatóság részvételére is szükség lehet, akár a környezetvédelmi hatóságok járnak el ügydöntő hatóságként, akár valamelyik rokonterületi hatóság a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételével. Az integráció elve ezért is az egyik meghatározó alapelve nem csak a környezetvédelmi anyagi jognak, hanem a környezetvédelmi eljárásjognak is.

A környezeti hatásvizsgálati eljárásból, amely egyébként is sok tekintetben úttörő szerepet tölt be a környezetvédelmi jog területén, egyre jobban kirajzolódik a szakhatósági eljárás konzultatív, iteratív jellege, szemben a jogintézményre egyébként még általában jellemző egyszeri véleményadással. A jogfejlődés azonban jelenleg sajnos éppen nem abban az irányban tart, hogy egy hatóság, különösen pedig a környezetvédelmi hatóság többszöri részvételét támogatná egy engedélyezési folyamatban. A már hivatkozott, az elmúlt évtizedben elsősorban gazdaságpolitikai megfontolásokból felerősödött egyszerűsítési, gyorsítási törekvések egyik célpontja éppen ennek a kettős vagy akár többes (szak)hatósági részvételnek a felszámolása.

A szakirodalomban is uralkodó az a nézet, hogy a többes eljárás általában nem indokolt, sem akkor, amikor a környezetvédelmi hatóság, sem akkor, amikor más hatóság jár el ügydöntőként. Így a környezetvédelmi, elsősorban a környezeti hatásvizsgálati eljárásban a szakhatóságok részvételét redundánsnak ítélik, egyfelől azért, mert a rokonterületi hatóságok az engedélyeztetési folyamatban később úgyis találkoznak majd a projekttel, másrészt a hatásvizsgálati eljárásban amúgy sem fókuszálhatnak megfelelően saját szakmai szempontjaikra. A kérdéskör másik felében, amikor a környezetvédelmi hatóságnak kellene szakhatóságként eljárnia egyes létesítési típusú eljárásokban, hasonlóképpen az az általános álláspont, hogy az felesleges, hiszen a hatásvizsgálati eljárásban már látta az ügyet vagy majd az engedélyezési eljárást követően valamilyen más módon érvényesítse a környezetvédelmi szempontokat.

Nézetem szerint viszont mind a környezetvédelmi felügyelőség, mind a szakhatóságok többszöri eljárása mellett is sorakoztathatók fel érvek, így a felügyelőség oldaláról az, hogy a környezetvédelmi engedélyben meghatározott feltételek teljesítését így tudja igazán hatékonyan ellenőrizni, az összes szóban forgó hatóság szempontjából pedig az, hogy a hatásvizsgálat köteles nagyberuházások általában bonyolult műszaki hátterű, több évig elhúzódó projektek, amelyek nyomon követése, egy hatóság több engedélyezési, fejlődési szakaszban való bekapcsolódása szinte minden esetben szükséges a körülmények változása miatt. A határozatok anyagi jogi módosításának kérdéseit tárgyalva láthatjuk majd, hogy az ilyen esetekben a kiadott engedélyek alapvető módosítására vagy akár visszavonására is sor kerülhet, eljárás-gazdaságossági szempontból is célszerűbb volna tehát, ha a megváltozott körülményeket már az alapeljárás(ok)ban figyelembe lehetne venni.

A szakhatóságok többszöri eljárásának megengedhetőségének vizsgálatán túlmenően a dolgozatomban a hazai környezetvédelmi és rokonterületi jogokban a szakhatósági eljárás hatékonyságát fokozó rendelkezéseket is áttekintettem. A környezetvédelmi engedélyezések gyakorlatában gyakori panasz az, hogy a túlterhelt szakhatóságok a feladataikat csak formálisan teljesítik, rész-hatósági jogkörük érdemi gyakorlása helyett megelégszenek egy néhány soros levéllel, amelyben tudatják az ügydöntő hatósággal, hogy a kérelemmel kapcsolatosan kifogásuk nincs. A szakhatósági eljárásnak ily módon semmi egyéb funkciója nincs, csak egyfajta szűrés, aminek során a szakhatóság jó

esetben felfigyel a több száz ügy közül arra a néhányra, amelyben saját felfogása szerint is szükséges érdemben intézkedni, esetleg nem is a szakhatósági eljárása keretei között, hanem külön, hivatalból megindított eljárásban.

A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban eljáró szakhatóságokat álláspontom szerint azzal lehetne érdemibb, elmélyültebb részvételre bírni és ezzel számos későbbi hatósági eljárást és jogvitát megelőzni, ha a környezetvédelmi és rokonterületi jogalkotók részletesen szabályoznák és kifejtenék a szakhatósági eljárás eredeti koncepcióját, azaz a szakhatóságok társ döntéshozói jogkörét. A szakhatóságoknak tehát először is kifejezett rendelkezésekkel kell részvételi jogot (ami a feltételek fennállása esetén egyben kötelezettség is) biztosítani egyes előzetes kérdések eldöntésében, a bizonyítási eljárás lebonyolításában, adott esetben egyes bizonyítási feladatok önálló elvégzésében, illetőleg az ügydöntő határozat meghozatalában. A szakhatóságok felelős eljárását erősítené továbbá, ha a szakhatósági állásfoglalásokon a jogalkotó számon kérné a határozatnak az a Ket.-ben és a Khvr.-ben írt tartalmi elemeit, így a tényállás megállapítását, a bizonyítékok értékelését, illetőleg ezen belül a hatásvizsgálati eljáráshoz hasonlóan az egyes résztvevők indítványainak vagy az eljárás egyéb kiemelten fontos adatainak ténybeli, szakmai és jogi szempontú elemzését.

d) A környezeti információhoz való hozzájutás egyes kérdései

A közösségi részvétel témakörében elemeztem az információhoz jutás, a véleménynyilvánítási jog és a jogorvoslati jog különböző formáit, továbbá kitértem a közösségi részvétel ún. negyedik pillérére, a részvételre képesítésre is. Mivel ezeknek a témaköröknek a magyar jogban igen szerteágazó szabályai léteznek az Adatvédelmi törvénytől kezdve az Aarhusi Egyezményig, sok esetben szükségtelen volna a részletes külön szabályozás a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog keretében. Ugyanakkor, éppen a szabályozás gazdagsága miatt a jogi helyzet sokszor ellentmondásos, a hatékony jogalkalmazást egy helyen megtalálható, egyértelmű szabályokkal lenne célszerű elősegíteni.

A passzív (kérelemre történő) információszolgáltatás igénybevétele során a környezeti adatok iránt érdeklődő szervezetek, magánszemélyek számos nehézséggel kell megküzdjenek: a kért adatfajtának közérdekű adatnak kell lennie, a kéressel megcélzott szervnek hatóságnak kell minősülnie – a jogalkotás fantáziája igen gazdag, ha a bürokrácia védelmi sáncait kell megerősíteni. Az adat formája, költségei és az adatszolgáltatás határideje mind-mind olyan további kérdések, amelyek a jogintézmény eredeti rendeltetésével szembe fordulhat és lehetetlenné vagy értelmetlenné teszi a környezeti adatok megismerését. Nem beszéltünk akkor még a legfőbb akadályról, a bizalmasan kezelendő adatok egyre szélesedő köréről.

Az aktív információszolgáltatás során sem bizonyos, hogy a honlapjukon, szórólapokon, közérdekű irodáikban vagy egyéb módon a környezetvédelmi hatóságok csak és kizárólag azért fognak információt terjeszteni, hogy ezzel a közösségi részvétel, a nyilvánosság környezeti tudatossága fejlődésének ügyét szolgálják. A szervezeti érdekek gyakran fölébe kerekednek az eredeti jogalkotói szándékoknak és végül is nem a nyilvánosság szempontjából legfontosabb adatokat „teszi ki a kirakatba” a hatóság, hanem azokat, amelyek a tevékenységét a lehető legkedvezőbb színben tüntetik fel.

Ha a CD jogtár keresőprogramjában 10 évvel ezelőtt begépeltük azt a szót, hogy *titok*, tekintélyes, 400 jogszabályból álló lista tűnt elő. Jelenleg ugyanezt a

gyakorlatot megismételve több mint 1600 találatot jelez a gép. Holott, ahogyan a szakirodalom rámutat, a vonatkozó 2003/4/EK. Irányelv 4. cikkének megfogalmazása egyfelől taxatív, másfelől kizárja a közvetlen alkalmazhatóságot amennyiben a nemzeti jogrendszer kevesebb tételt tartalmazna. Ezt egyébként az európai szabályozás mögött álló Aarhusi Egyezmény 4. cikke külön nem hangsúlyozza, viszont az általános rendelkezések között itt is szerepel, hogy a Részes Felek jogosultak szigorúbb, azaz a közösségi részvétel szempontjából kedvezőbb rendelkezések megtartására vagy bevezetésére.

Egyre súlyosabb probléma a környezeti adatok, információk árának megállapítása és az adatkérőktől különböző jogcímen történő behajtása, amely bizonyos esetekben akár indokolt is lehet. Véleményem szerint ez a probléma messzire vezet. Nem elsősorban arról van szó ugyanis, hogy az Atv. veretes közérdekű adat fogalmát kezdte volna ki a későbbi jogalkotás vagy netán joggyakorlat, hanem arról, hogy a joggyakorlat észlelte: egyes adatkérők kifejezetten és bevallottan (más esetekben: letagadhatatlanul) gazdasági célra kérnek adatokat, ilyen esetekben pedig valóban nem volna igazságos, ha az adófizetők pénzéből az adatgyűjtésre fordított milliókat magánszemélyek, cégek saját gazdasági céljaikra teljesen ingyen kamatoztathatnák. Azt mondhatnánk tehát, hogy nem az adatok nem közérdekűek, hanem inkább az adatkérés nem az.

Az aktív információszolgáltatás különösen sürgős eseteivel (pl. katasztrófa helyzetekkel), kapcsolatos hazai joganyag vizsgálata során azt találtam, hogy az értesítési kötelezettséget a jogalkotó sok esetben nem az érintett nyilvánosságra, hanem csak az önkormányzatra irányozva telepíti. A közvetett információáramlás ilyen helyzetekben pótolhatatlan idővesztéshez vezethet, illetőleg fennáll az információ torzulásának a veszélye is. Természetesen az önkormányzati hatóságok, mint a lakossághoz legközelebbi államigazgatási szervek közreműködése szükséges lehet a rendkívüli helyzetekben, de a lakossággal való információközlést, kapcsolattartást a speciális környezetvédelmi szaktudást igénylő kérdésekben nem lehet teljes mértékben átengedni nekik.

Más esetekben, a közösségi részvétel hatékonyabbá tétele érdekében, az egyes információk tágabb körhöz történő eljuttatását szolgáló olyan jogintézmények, mint a közszemlére (közhírré) tétel, a jelenleginél jobban kihasználhatók lennének. Különösen azért van szükség a környezetvédelmi eljárásjogban ezeknek a speciális jogintézményeknek a kultiválására, mivel az általános eljárásjog fejlődésében jelenleg éppen visszaszorulóban vannak.

e) Az érdekeltek vélemény-nyilvánítási jogának biztosítása

A vélemény-nyilvánítás joga a közösségi részvétel második pillére, természetesen feltételezi az első pillér létét, hiszen megfelelő információ birtokában képesek csupán az érdekeltek a véleményüket megformálni. Ugyanakkor fordítva ez nem igaz: nem fog mindenki bekapcsolódni az egyes eljárásokba azok közül, akik valamilyen szintű, aktív vagy passzív információszolgáltatásban részesültek. Akár azért, mert kielégítőnek találják a kapott információt és az eljárás menetét rendjén valónak ítélik, akár azért, mert nincs pénzük, idejük, kedvük a részvételi jogaikkal élni, az állampolgári részvétel alanyai az esetek több mint 90 %-ában bizonyosan megállnak az első pillérnél. Ennek megfelelően jogunkban a környezeti információhoz való hozzáférés jogát szabályozó normák mellett jóval kevesebb helyen találunk olyan szabályokat, amelyek a vélemény-nyilvánítás formáját, hatóság általi értékelését és visszacsatolását is leírnák. Ez

természetesen nem csak az állampolgári passzivitás jogalkotási leképeződése, hanem jellemzi a döntéshozók közösségi részvétellel szembeni nem túl bátorító attitűdjét is.

Egyfelől tehát a részvételi jogok területén kimutatható egy jogalkotási deficit, amely mögött a közösségi részvétel nem megfelelő jogpolitikai értékelése áll. Másfelől a nyilvánosság tagjai még azokban az esetekben sem, amikor vállalnák a részvétellel járó többlet terheket, kerülnek mindig olyan helyzetbe, hogy véleményt nyilváníthassanak. Ehhez hiányozhat a megfelelő szakmai, anyagi háttérük vagy akár egyszerűen az adott közösségi ügy iránti elkötelezettségük nem annyira erős, hogy idejüket és energiájukat erre szenteljék. Emiatt fel kell hívnunk a figyelmet a közösségi részvételi jog „negyedik pillérének” fontosságára: a részvételi demokrácia erősítése érdekében arra lenne szükség, hogy egyfelől a jogszabályok megfelelő részvételi lehetőségeket kínáljanak, másfelől a hatóságokat kötelezzék arra, hogy az esetleg mégiscsak részt venni kívánók számára az összes intézményi és egyéb (pl. felvilágosítás szakmai, eljárási kérdésekben) segítséget megadják, a részt venni nem kívánók számára pedig a lehetőségek szerint ugyanezt felajánlják. A részvételre képesítés, a közösségi részvétel rendszerének negyedik eleme, ma még lényegében hiányzik a magyar jogból és joggyakorlatból.

A vélemény-nyilvánítás összefoglaló fogalom, a tervezett vagy már működő létesítmények elleni pusztító tiltakozástól kezdve az eljárásban való aktív részvételen át a részletesen kidolgozott szakmai javaslatok megfogalmazásáig sokféle tevékenység tartozik ide. A rokonértelmű kifejezéssel élve beleszólási jog nem minden formája kíván vagy tűr el közvetlen jogi szabályozást, a szakirodalomban számos példája van a jogon kívüli részvételi lehetőségek, akciók, demonstrációk módszertanának, jellegzetességei leírásának, de a jogállami keretek megtartása természetesen minden ilyen esetben is alapvető követelmény. A közösségi részvétel második pillére az első pillérnél is jóval több és élesebb társadalmi konfliktus lehetőségét hordja magában, ahol mind a környezetvédő szervezetek és helyi közösségek, mind a környezetszennyezők aktív szerepet játszanak. Ennek megfelelően a környezetjog közösségi részvételi szabályainak kellő rugalmasságot és kreativitást kellene mutatnia ahhoz, hogy ezekből a konfliktusokból alkotó energiák szabaduljanak fel, amik a helyi közösségek, a gazdaság és a környezet érdekeit egyaránt szolgálják. Ez a feladat még javarészt megoldatlan.

Az új környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabálynak össze kellene gyűjtenie a már meglévő, hatékonynak bizonyult vélemény-nyilvánítási módszereket, így az engedélyes bevonását a közösségi részvétel szervezésébe, a környezetvédelemre szakosodott társadalmi szervezetek és önkormányzatok részvételének bátorítását, elősegítését, a különböző bizottságok munkájában a szakértő szervezetek és a laikus lakossági csoportok képviselőinek bevonását, továbbá a közmeghallgatáshoz hasonló interaktív vélemény-nyilvánítási formák továbbfejlesztését.

f) A határozat tartalma

A környezetvédelmi jogszabályok, különösen pedig a hatásvizsgálati jogszabálycsaládba tartozó jogszabályok egyik visszatérő, tipikus hiányossága az, hogy nem rendelkeznek az adott engedély fajták ügyében hozott határozat specifikus tartalmáról. Ezzel kapcsolatosan a joggyakorlatban szokás felhozni azt az érvet, hogy hiszen az engedélyekről rendelkező jogszabályok döntően eljárási jogszabályok, a határozat tartalmát pedig az alapul vett anyagi jogi jogszabályok tartalmazzák, közelebbről maga a Környezetvédelmi Törvény, valamint a többnyire kormányrendelet szintű ágazati törvény és kisebb részt annak egyes miniszteri végrehajtási rendeletei. Az

Európai Bíróság joggyakorlata pedig egyértelműen kimondja, hogy az egyes ügyek eldöntése során a hatóságoknak nem szabad visszariadniuk a jogalkotó célkitűzéseinek vizsgálatától sem.

A környezetvédelmi jog struktúráját kevésbé ismerő és akceptáló bíróságok előtt azonban rendkívül nehéz ebből a nagy jogszabály halmazból az adott ügyre vonatkozó anyagi jogi rendelkezések kikeresése és meggyőző érvényesítése. Ezek az említett anyagi jogi rendelkezések emellett az esetek egy részében túl általános megfogalmazásúak ahhoz, hogy egyes konkrét problémákra megnyugtatóan alkalmazhatóak lennének. A környezeti hatásvizsgálati jog gyakorlatában pedig ennek megfelelően, amennyiben az ügyfelek a különböző helyekről összeszedett anyagi jogi érvelést megtámadják, a felügyelőségek a jogi bizonytalanság miatt hajlamosak inkább visszavonni – érdemben egyébként többnyire helytálló – határozatukat, semmint hogy arra vállalkozzanak, hogy a határozatuk anyagi jogi hátterét megvilágítsák, megvédjék.

Álláspontom szerint mindezekre tekintettel az új eljárási szabályban és/vagy ennek nyomán a felülvizsgált anyagi jogi jogszabályokban a figyelembe veendő szakágazatok szempontrendszerét a jelenleginél részletesebben kell majd meghatározni, legalább jogszabályok, jogszabályhelyek felhívásával, kereszthivatkozásokkal. A környezetvédelem viszonylag alacsonyabb presztízse miatt az igazgatási ágazatok között a környezetvédelmi hatóságok határozathozatalát támogató pontos és részletes jogszabályi háttér meghatározása véleményem szerint alapvető fontosságú lenne a jogágazat hatékonyságának fokozása szempontjából. Az átfogó környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabálynak tehát a lehetőségek szerint tartalmi szempontból is támogatni kellene majd a döntéshozókat olyan általános, minden ügyre, vagy nagyobb ügycsoportokra érvényes feltételek meghatározásával, mint például a vonatkozó környezeti tervekkel, programokkal való egyezés, a releváns területrendezési és településrendezési tervekkel való összhang vagy éppen egyes konkrét környezetvédelmi anyagi jogszabályoknak, különösen a környezeti és kibocsátási határértéket meghatározó szabályoknak való bizonyított megfelelés.

Speciális tartalmi kelléke a határozatnak a feltétel-meghatározás és ez az elem a környezetvédelmi és rokon eljárásokban nagy szerepet kap. Ugyanakkor rendkívül sok a bizonytalanság, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy különösen a szakhatóságok gyakran félreértelmezik a feltételek eljárási lehetőségeit. A feltétel-meghatározás problémájára nem terjedt ki eddig a jogalkotók figyelme, erre vonatkozó célzott és következetes szabályokat a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban jelenleg még nem találhatunk. Ugyanakkor, természetesen a joggyakorlat számos megoldásfajtát kimunkált e tekintetben. Az ügydöntő határozatokban, illetőleg a szakhatósági állásfoglalásokban meghatározott feltételek tartalmilag valamennyi környezeti elem védelmére vonatkozó megelőző, biztonsági intézkedéseket, illetőleg ezek ellenőrzését célozzák. A feltétel meghatározások témaköre ezért kapcsolódik egyebek közt a határozatok ellenőrzése és a monitoring témakörökhöz is.

Véleményem szerint a feltételek meghatározása a határozatok érvényesülésének, hatékonyságának egyik döntő momentuma, ezért az új eljárási szabályban részletesen szabályozni kell a feltételszabás kérdéseit. Ilyen eljárásjogi követelmények lehetnek például azok, hogy a feltételeknek minden esetben konkrétan mérhető, ellenőrizhető, mennyiségileg is meghatározott eredményeket vagy hasonlóan konkrét, számon kérhető

tevékenységeket kell tartalmazniuk. Rendelkezni kell továbbá a határozatba foglalt feltételeknek a teljesítésükről való visszajelzés, ellenőrzés módozatairól is.

g) A határozat módosítása

A környezetvédelmi és a rokon jogok mindennapi gyakorlatában egyaránt sok zavart okoz a határozat módosítása (visszavonása stb.) eljárásjogi és anyagi jogi fogalmainak azonos elnevezése és az ebből fakadó összekeverése. Az eljárásjogi módosítást a Ket. szigorú határok közé szorítja és nem is volna indokolt ez alól speciális eljárásjogi rendelkezésekkel kivételt tenni. Ugyanakkor a környezetvédelem területén a szabályozott életviszonyok gyorsan változnak, a határozat meghozatalát követően néhány évvel a legtöbb esetben már szükség lehet újabb határértékek vagy egyéb működési feltételek megfogalmazására. Láthatjuk, hogy nem az eredeti bizonyítási eljárás vagy határozat hibájának kijavításáról van szó, hanem arról, hogy a megváltozott életviszonyok mellett ugyanabban a tárgykörben új rendelkezéseket, anyagi jogi szempontból módosított határozatot kell hozni.

Az anyagi jogi módosítás a legtöbbször azért válik szükségessé, mert egyes tényállási elemekben áll be változás, pl. a működtető személyében, a gyártás kapacitásában, technológiájában vagy volumenében. Ugyanakkor vannak olyan esetek is, amikor az alaphatározat módosítására azért kerül sor, mert az adott üzem, tevékenység hatókörén kívül, annak környezetében következtek be jelentős változások vagy akár azért, mert a környezettudományok fejlődése vezetett olyan felismerésre, ami egyes korábbi engedélyeket tarthatatlanná tett.

Véleményem szerint, bár természetesen a jogszabályváltoztatás önmagában nem lehet ok a jogerős engedélyek megváltoztatására, ezt a sort folytatja az is, ha a jogalkotó azért kényszerült a vonatkozó környezetvédelmi vagy rokonterületi jogszabályok megváltoztatására, mert a gyakorlati tapasztalatok, visszajelzések, felmérések (pl. ügyészségi, ombudsmani vizsgálatok) alapján a korábbi jogi védelem elégtelennek bizonyult. Az ilyen jogszabályokban egyébként valóban gyakran találkozunk külön a már működő létesítményekre vonatkozó speciális szabályokat, többnyire megfelelő átmeneti eljárási lépésekkel vagy éppen kompenzációs intézkedésekkel.

Mindezek figyelembe vételével elképzelhető lenne, hogy a ma még módosítás, szüneteltetés, visszavonás terminusok alatt szereplő jogintézmény anyagi jogi változatait az összetéveszthetőség és vegyes megoldások kizárása érdekében más elnevezésekkel kellene bevezetni, mégpedig egységes alapelvek által meghatározott egységesített szabályokkal. Ugyanakkor az anyagi jogi módosítás különbözősége az eljárásjogtól nem jelenti azt, hogy az ügyfelek szerzett jogainak és a jogbiztonság követelményeinek ne kellene érvényesülniük. Ezeket a kérdéseket a jelenleg hatályban lévő környezetvédelmi és vízgazdálkodási szabályokhoz képest részletesebben kell majd rendezni.

3. A dolgozat elején megfogalmazott hipotézisek értékelése

Remélem, hogy az előző pontban felidézett néhány példával érzékeltetni tudtam dolgozatom módszerét. A megvizsgált körülbelül 250 környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogi jogszabályból kigyűjtöttem az egyes gyakorlati környezetjogi problémák megoldására vonatkozó különböző megoldásokat. Ezeket összevettem és értékeltem,

majd ennek alapján igyekeztem kiválasztani vagy kialakítani a legcélszerűbb megoldást (megoldásokat) egy esetleges egységesedő környezetjogi és rokonterületi eljárásjogi szabályozás, illetőleg a jogalkotói vagy a jogalkalmazói munka számára.

A két kiinduló hipotézis közül az elsőre a válasz e kutató munka alapján határozott igen: létezik a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban a részletes eljárásjogi szabályoknak egy olyan kritikus tömege, ami egy köztes általánossági szintű környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogba rendezhető. Megállapíthatók a legfontosabb témakörei, így az engedélyező hatóság, az engedélyes, a bizonyítás környezetvédelmi és rokonterületi jogra jellemző szabályai, továbbá körülírhatók az általános közigazgatási eljárásjogtól és más eljárásoktól megkülönböztető sajátosságai, elsősorban a szakhatóságok iteratív eljárása és a szakértői közreműködés szükségessége, e közreműködés eljárási garanciáival együtt, a határozathozatalra vonatkozó döntéstámogató jogalkotói megoldások, a határozat anyagi jogi módosításának speciális szabályai, továbbá az ellenőrzés, a szankciók és a végrehajtás szintén csak e jogterületre jellemző szabályai. A környezetvédelmi igazgatási ágazat alkotmányos háttere, összefüggése az élethez való joggal és a jövő nemzedékek iránti felelősségünkkel, az ennek megfelelő fokozott társadalmi érdeklődés és elvárások, a környezetvédelmi szabályok erős függése a szaktudományoktól, mind olyan tényezők, amelyek alapján az elemzett jogintézmény sajátosságok el is várhatók.

A szükséges speciális eljárási szabályok létét, az egységesítés egyfajta megoldási lehetőségét demonstrálni kívántam továbbá az egyes fejezetek végén található jogszabályszöveg szerű alfejezetekben. Ezek egyszerű összeillesztéséből ma még természetesen nem állna elő egy azonnal alkalmazható környezetvédelmi és rokonterületi eljárási kódex szövege. Egy ilyen kódexet a környezetvédelem és rokonterületei szakértőinek széleskörű további anyaggyűjtő, elemző munkája, vitái kellene, hogy megelőzzenek. Az általam bemutatott szövegváltozatok azonban talán inspirálóan hatnak majd az ilyen – reményeim szerint hamarosan elkezdődő – kutatásokhoz és vitákhoz.

Mindezzel tehát egyfajta induktív módon, a részletes adatok felhalmozásával és megformálásával bizonyítottam vélem első hipotézisemet. Második hipotézisem ugyanarra az állításra, az egységes környezetvédelmi és rokonterületi jogszabály-összesség látens létezésére irányult, csak más irányból. Azt a kérdést tettem fel, hogy választ ad-e az általános közigazgatási jog és a hozzá kapcsolódó szakirodalom a környezetvédelmi eljárásjog speciális kérdéseire. Nyilvánvalónak tűnt ugyanis, hogy az általam feltárt speciális témák szorosan összefüggenek a Ket. és az azt magyarázó, leíró, elemző kommentárok, tankönyvek, monográfiák, cikkek, tanulmányok stb. tartalmával. A kérdés csak az volt, hogy ez a szakirodalmi forrásanyag mennyiben ad választ a környezetvédelmi eljárásjogi kérdésekre, vajon nem teszi-e feleslegessé az ilyen speciális eljárásjogi ágazaton való munkálkodást.

A második hipotézisre a válaszom alapján véve az, hogy ez a negatívan megfogalmazott tétel nem tartható. Az általam vizsgált szakirodalom alapján legalábbis azt mondhatom, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog induktív módon feltárt részterületeinek egy részével az általános közigazgatási eljárásjogi szakirodalom lényegében egyáltalán nem foglalkozik. Ilyenek például az eljárás alanyai témakörből a kérelmező és az anyagi jogi kötelezett statikus és dinamikus problémái, a bizonyítási eljárásban az egyes hatóságok és szakhatóságok egyes-többes eljárási lehetőségei, a

közösségi részvétel egyébként szerencsére rendkívül gazdag szakirodalmából a részvételre képesítés vagy a határozathozatal témakörében a döntéstámogatási eszközök kérdése.

Más témakörökkel az általános közigazgatási eljárásjogi szakirodalom ugyan kellő alapossággal foglalkozik, azonban a dolog természetéből fakadóan a hangsúlyokat egészen máshová helyezi, mint amit a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog igényelne. Ilyen például a szakértői felelősség kérdése (hiszen az egyedülállóan összetett technikai jellegű és nem ritkán hallatlan vagyoni érdekeket és társadalmi figyelmet involváló környezeti ügyek kivételes intenzitással vetik fel a szakértői visszaélések megelőzésének kérdését), a közösségi részvétel területén az információ rendelkezésre állása vagy éppen az adatszolgáltatás költségeinek megtérítése (a környezetvédelem egyedülállóan adatigényes igazgatási ág, ahol a közigazgatás számára szükséges adatok gyakran igen jelentős vagyoni értéket képviselnek, viszont a nyilvánosság elől aligha zárhatók el), továbbá a közigazgatási határozatok anyagi jogi módosítása, ahol megintcsak természetesen az általános szakirodalom nem lehet figyelemmel arra, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos tényállási elemek és ismeretek milyen elképesztő sebességgel változnak. Mindezekre a témakörökre tehát az általános közigazgatási eljárási szakirodalom figyelme kiterjed ugyan, de a környezetvédelem sajátosságaiból eredő speciális kérdéseket nem elemezheti olyan részletességgel, hogy e jogág bizonyos bonyolult gyakorlati problémáira is választ adjon.

A hipotéziseimre kapott válaszok alapján tehát kimondhatom, hogy Magyarországon szükség lenne egy köztes általánossági szintű környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog kialakítására. A szakirodalomban a különös szintű eljárásjogokkal szemben megfogalmazott érvek véleményem szerint paradox módon ugyancsak e törekvést erősítik. Az általános közigazgatási eljárásjog primátusát a jogállamiság talaján álló, a jogbiztonsággal, az állampolgárok eligazodási lehetőségeivel és jogvédelmével, a közigazgatás átláthatóságával és elszámoltathatóság érveivel védelmező szerzők érvei egy az egyben alkalmassak a környezetvédelmi és rokonterületi külön eljárásjog melletti érvelés számára is. A jelenleg szétszórtnan meglévő több száz eljárásjogi rendelkezés a ebben a formájában éppen a felsorolt alkotmányos érdekek ellen hatnak. Egységesítésük egy különös szintű eljárásjogba ugyanakkor az általános közigazgatási jog kevés jogintézményét érintené, amelyeket pedig érint, azokat többnyire csak olyan részletkérdésekben, amelyekre az általános közigazgatási eljárásjog figyelme eddig nem terjedt, nem terjedhetett ki.

4. A jelöltnek a témába vágó, legfontosabb publikációi

a) Kiemelt publikációk a doktori szabályzat alapján

FÜLÖP S. *Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban* (kézikönyv környezetvédelmi és vízügyi hatóságok számára), 2002, Bp., REC, 143

Fülöp S. *Javaslatok a magyar szennyvezéskibocsátási és átviteli nyilvántartás rendszer (PRTR) kialakításához*, 2006, Bp., EMLA, 210

FÜLÖP S. és társai, *Előzetes vizsgálat - hatásvizsgálat - IPPC*, Complex, Budapest, Wolters Kluwer kiadó, 2007, 281–434.

Fülöp S.,: Az Aarhusi Egyezmény eszméi, *Fundamentum*, 2008/1, 103-108

b) Egyéb, válogatott publikációk

FÜLÖP S., *Lefokozták a környezetvédelmi igazgatást*, *Zöld Jog*, 1998/11-12.

FÜLÖP S., *A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása – szükség van-e újrakodifikálásra?* = A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk. Bándi Gy. 2002, Bp, PPKE-JÁK, 139–159.

FÜLÖP S., *Egységes környezetvédelmi eljárásjog*, = A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései (A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata – Debreceni Konferenciák III.), szerk. Fodor L., 2005, Debrecen, DE ÁJK, 63–75.

Fülöp S., *A közérdekű adatok hozzáférhetősége* = Ismerd, értsd, hogy cselekedhess: Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról, szerk. Márkus Eszter, 2005, Bp., NOSZA – EMLA, 35–63.

Fülöp S., *Környezetvédelmi demokrácia Magyarországon –A „TAI” módszerrel végzett környezeti demokrácia felmérés eredményei*, 2005, Bp. EMLA, 132

University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract

ENVIRONMENTAL PROCEDURAL LAW

Dr. Sándor Fülöp

Supervisor: Prof. Dr. László Fodor PhD, University Professor



University of Debrecen
Marton Géza Doctoral School of Legal Studies
Debrecen, 2011

1. Theoretical background

(Environmental procedural law)

There are plenty of procedural elements in environmental law, because of its enhanced practical orientation and the general strive to fully implement their rules. These procedural elements – we call them procedural legal institutions – might be collected and comparatively analysed, and such way we achieve a kind of legal Mendelejev table with a system of several procedural legal institutions of different legal sources that are used for identical or similar purposes. This collection might be called environmental procedural law that, if the legislator wishes so, can be summarized in a medium level environmental administrative procedural code in harmony with the rules of General Administrative Procedural Code (hereinafter: Ket.).

(Possible applications)

Collecting, systematizing and interpreting the procedural provisions of the environmental law might make sense even if the legislator does not wish to establish a special environmental procedural law within the system of Ket. Whenever the environmental legislator decides to come up with a new concept of regulation of a certain subject (that happens several dozens a time annually) it could be much of use to have an organised list of the possible procedural legal institutions from which the solutions fitting best to the given subject can be selected. Taking into consideration all of these I tried to collect the whole menu of procedural solutions from the Hungarian environmental law and also from neighbouring fields of law and tried to map out the parallelisms between the goals of the legislator and the chosen procedural legal tools.

(The neighbouring fields of law)

Environmental law might be conceptualised as the sum of environmental rules prepared and/or promulgated by the environmental authorities in the narrower sense, plus those pieces of legislation from any other branches of law that exert meaningful effect on healthy environment. Typically, we can find many environmental rules in water management law, forestry law and other branches of agricultural law and also in such fields of law as road construction or mining regulations being interdependent with environmental law in many ways. These branches of laws will be called neighbouring fields of law hereinafter in my theses. Therefore, neighbouring fields from substantial approach are branches of administration that can significantly influence the status of the environment with their rules and individual decisions. From a more formal angle we can call neighbouring legal fields those branches of law that are enlisted in Act of 3 of the General Environmental Code of Hungary (hereinafter: Kvtv.) where the environmental legislator had determined the parts of law where the principles and general rules of the environmental law shall be taken into consideration.

There is a mutual connection between environmental law and the neighbouring fields of law, hence the substantial definition can be slightly rephrased also the following way: neighbouring fields shall be those branches of law on which the environmental legal policies can exert meaningful influence, taking into consideration the relative strength of the concerned interest groups, the relevant social expectations and the professional evaluations. The mere existence of this interrelationship between environmental policies and the neighbouring fields of law underlines the importance of creation of a unified, systematic collection of the relevant procedural legal institutions either into an

environmental procedural code or into a simple manual of legislative goals and techniques.

(Deregulation or enhancement of effectiveness of the environmental law)

It is a well explained aim of the administrative law, raised again and again, that the number of permits shall be decreased while bigger stress should be put on the administrative control. After all, that was the main reason of the several waves of codification of the Hungarian administrative procedural law in 1972, 1981, 2004 and even in 2008: effectiveness of the administrative procedures shall be enhanced, the procedures shall be accelerated and bureaucracy shall be trimmed off. Deregulation of the environmental laws, however were supported by falsely interpreted particular economic interests, too.

Even if it is so, in practice the number of permits in environmental law and in the neighbouring laws is steadily growing. Such growing practical importance of the permits with very wide spread variability of substantial and procedural traits will definitely require the revision of these fields of law. However, this revision shall not mean a mechanic deregulation, but rather a systematic survey of the existing legal institutions and inclusion of them into a much more logical and easy to handle system. From this angle, therefore, the environmental procedural law represents an alternative to deregulation.

The environmental permitting procedures and those of the neighbouring legal fields are far not uniform in their content and quality. There are vast differences between several of these laws in respect to their level of elaboration. Some types of permits are almost just mentioned by the legislator, in such cases it is hardly expected that the will of the legislator will be implemented in the practice in these matters. In other cases there are enough details in the procedural regulations, while these detailed elements do not add up to a purposeful system that serves the implementation effectively. As concludes, a collection, systematization and detailed analysis of such legal institutions could contribute to the effectiveness of environmental law. When speaking about enhancing the effectiveness, we naturally mean a better protection of the healthy environment rather than quicker and easier decisions for the investors and operators – however, their interests might be also served with this targeted rationalization.

(A medium level procedural law and legality)

In spite of the relatively detailed and complicated regulation that the new, unified environmental procedural law would represent, this innovation would significantly simplify the procedural side of the environmental and neighbouring laws. They have now several hundred types of permitting procedures, all different and separate. These rules could be almost totally omitted from their respective substantial regulations, only certain quite specific procedural rules could be maintained in these substantial rules – all the rest would be only referred to in the general environmental procedural law. Naturally, the necessity of such overly specific rules should be thoroughly scrutinized. I am convinced that actually very few types of procedures would need specific rules and not at any rate in major issues.

The unified environmental procedural rules would represent a big step forward in enhancing the effectiveness of the environmental administration. The officials in charge would have to learn only one set of procedural rules instead of the many, contradicting,

not seldom more or less dysfunctional and sometimes expressly senseless ones they have to deal with now. Their energies could be spent solely on the implementation of the substantial rules that fulfil the professional goals of the legislator.

(Environmental procedural law and law harmonisation)

The topic of environmental procedural law is very much in connection with the harmonisation of the European environmental law, too. Based on the literature, the relevant EU documents and the growing number of the environmental decisions of the European Court of Justice it is raised quite plausibly that the European environmental law should not be simply transposed into the national laws of the members states, but a coherent system of their consequential implementation and enforcement should be also put in place. The proper institutional and financial background is usually mentioned as the most basic condition of such implementation and enforcement. In my opinion a third condition could be mentioned, too: a reliable, effective system of procedural rules should be composed for the transposed EU rules. This harmonisation element could be a key factor of organic fitting of the EU environmental laws into the national legal system.

(Viewpoints of the practical implementation)

This suggested uniformization should take place in a way that in the same time that the new medium-general level procedural rules are created, all the permit procedures in the environmental and neighbouring laws should undergo a rationalisation: all the superfluous procedural elements should be omitted and a short reference to the environmental procedural code should be inserted into their texts instead, in order to inform both the officials of the several respective administrative bodies and the members of the public that enter into any environmental administrative cases.

These were the theoretical arguments behind my work – I do hope that they will turn out to be convincing enough for the concerned experts, environmental policy drafters and decision makers. However, the whole idea is best examined in a practical test: we shall systematically reveal the specific level environmental procedural legal institutions, suggest concrete solutions and gauge the advantages the legal practice would gain through their implementation. Hence, the summary of my theses shall have a short analysis of some of these legal institutions.

2. Legal institution analyses

a) The permitting authority

Naturally, the specific substantial legal rules usually make unambiguous the type of the authority to act in the given cases. Unless otherwise stipulated the level of the authority of given type is also out of question: the lowest level local or regional authority shall proceed. However, the legislator does not always locate the scope of authority on the lowest possible level in the system of authorities; in certain cases it deems that the wide circle of concerned persons or territory or any other reasons shall lead to positioning the first instance authority onto a higher level. In determining this higher level the Hungarian environmental and neighbouring laws are far not consequential.

We find examples where the first instance authority rights belong to a body otherwise dealing with second instance cases, such as the chief (national) environmental inspectorate in the cases of certain procedures in connection with hazardous waste. In other cases the legislator creates a specific central authority especially assigned with certain first instance matters such as the Central Traffic Supervision Inspectorate. Moreover, in some laws the first instance procedures shall be run by the minister or the ministry itself. These cases cause practical and theoretical problems as well, first of all because of lack of ensuring a proper body for the purposes of appealing or otherwise revising the first instance procedure and decision – therefore a constitutional problem with the connected rights to legal remedies might appear.

A further important matter to be clarified is the differentiation between the rights and responsibilities of the authorities established especially for dealing with environmental and nature protection cases and the municipality clerk who is responsible for the smaller local environmental and nature protection cases. The legal literature is critical towards the legislative practice that entitles the clerks with such responsibilities, first of all because of the lack of the necessary resources (proper legal and expert knowledge, surveillance tools etc.). Also the clerk is seldom considered fully unbiased, because of the vested interests of her municipality (such as local taxes, workplaces), taking into consideration that the official superior of the clerk is the municipality mayor and the municipality council itself might also exert a great pressure on the clerk in certain local issues.

As concerns the first problem, many argue that once the legislator wished to prescribe the first instance authority for the higher or the higher level bodies, the most correct solution might be the minister, because she is the representative of the executive power in the given branch of administration, while the ministry is just the background organisation that prepares and implements her decision. On the other hand, the mentioned right to legal remedies might be better ensured when the ministry operates on the first instance, because in such cases the minister herself could act as the second instance administrative body. The Ket., however, contrary to the previous general procedural act (before 2004) does not leave room for manoeuvring, it only refers to the minister as a higher level administrative body, while the ministry is not inserted into the hierarchy of the administrative bodies anymore. In a separate environmental procedural code it would be difficult to argue for a solution different in principles from the Ket. This matter highlights that in certain cases, paradoxically, creation of a new specific level administrative procedural code would not act against but for the unity of the whole administrative procedural law.

This difficult problem in itself points out that the special first and second instance scope of authority as a solution should be rather avoided. These exceptional solutions mean that the legislator wishes to prefer certain political (even if they are rather professional-political) viewpoints for the general professional, administrative viewpoints. Insofar in a certain branch of administration a need emerges to handle certain cases that have countrywide ramifications or are exceptionally complicated, the legislator can create a specific new body, just as we have seen in the case of the specific traffic law authority. In such an authority then a group of especially well trained officials and experts could be employed. The same result can be achieved by restructuring an already existing first instance body and assign it with the tasks of certain importance for the whole territory of the country.

b) The person of the requester

I have examined two groups of questions in this chapter: first, who has generally the right to enter into the position of the requester in the environmental and neighbouring administrative procedures, second, that how the situation should be handled when the person of the original requestor is different from that who receives rights and responsibilities in the final decision or this person changes later because a new person is stepping into the position of the permittee included into the final decision. These two groups of problems in connection with these special situations can be called the static and dynamic aspects of the category of client.

Examining the static and dynamic sides of the specific notion of client in the environmental procedural right I found meaningful differences between certain subdivisions of the environmental and neighbouring laws. While the neighbouring laws generally neglect this question, water management law, standing the closest to environmental law (in substantial and organisational terms, too) already acknowledges the problem but handles it in a quite pragmatic way (we might use the phrase “cut it short”). On the contrary, in environmental law in narrower sense we could already find a strive to regulate this situation in details and in a coherent way.

In the practice of certain complicated investments the investor in environmental or neighbouring legal procedures relies on the designer or the constructor because of the specific planning issues and of the necessary continuous professional negotiations – even if the investor wishes to operate the facility on its own, the requestor and the client will be these ancillary persons. I have suggested to make such cases clear and unambiguous: the designer or the constructor shall not appear in the role of the requestor and the client but rather act as a (legal) representative of the investor.

The situation is much more complicated when the investor considers the selection of the site, the design and permitting of the facility only as a kind of investment per se, and has no desire to operate the facility when it is ready, moreover the person of the operator (the buyer of the rights acquired by the investor) is usually not even known in the time of the permitting procedure. In such cases the environmental procedural rule cannot sound otherwise than the investor (constructor) herself gets into the procedural position of the requester, but later – it is possible that right after the permit was issued – someone else will operate the facility, the rules of substantial modification of the permit shall prevail, therefore a new decision from the environmental authority is necessary. In such cases, usually, it is the legal responsibility of the original investor to notify the environmental or neighbouring authority about the shift of the acquired rights to the buyer.

The so called slicing (salami tactics) problem belongs to here, remotely, too. This manoeuvre causes a lot of problems to the permitting authorities, especially in the environmental impact assessment procedures, where several different requester issues applications for permitting of seemingly (at the first glance) independent constructions, while in effect one and identical person is behind them and the multiplicity of the requests serves nothing else than avoiding the more serious procedural regimes. In connection with the salami tactics the European Court of Justice has issued already several decisions in which they call the attention of the Member States that it is their

responsibility to eliminate such legal loopholes that make possible of avoiding a fullfledged environmental impact assessment procedure.

c) The co-authority procedure

Environmental protection tasks are shared by multiple kinds of administrative bodies – this situation will not be changing in the near future. There are meaningful environmental responsibilities at the public health authorities, several agricultural authorities (e.g. forestry, soil protection, animal- and plant protection ones) and also at several construction authorities (such as general construction, road construction, railways construction, airport and aviation authorities). In certain more complicated administrative cases the number of contributing authorities can go even above a dozen, where the main authority (the authority that collects the opinions and instructions from the other authorities and issues a summarized closing decision in the case) can be the environmental or any other neighbouring law authority. The integration principle, therefore, is a basic principle not only of the substantial environmental law, but of the procedural environmental law, too.

This is especially true in respect to the environmental impact assessment procedure (EIA), a pioneering kind of procedures in many aspects. In the EIA the consultative, iterative nature of the co-authority system is quite clear-cut, contrary to the rest of the environmental procedures, where the linear, single contribution procedure is generally prevailing. Unfortunately, the newest developments of the Hungarian environmental law, however, decrease the number of contributing co-authorities in many kinds of procedures and also limit the occasions where they can express their opinions. One of the main targets of the policy to simplify and quickening the administrative procedures is the mentioned co-authority system.

Even in the mainstream administrative law literature, the leading opinion is that the multiple participation of an authority in several permitting procedures of one large investment is generally not advised. The majority of the authors deem unnecessary the participation of co-authorities in the EIA procedures because they will meet the case in some later stages when the investor applies for their respective permits, let alone that in the EIA the viewpoints of the neighbouring authorities are not in the centre of attention. On the other hand, in the administrative procedures where the environmental inspectorates should act as a co-authority, the general opinion is that it is quite superfluous, since the environmental authority has had the chance to familiarize itself with the investment in the EIA procedure and could raise its environmental concerns there.

In my view, contrary to the above viewpoints, we could raise arguments that both the environmental inspectorate and the neighbouring authorities should have the possibility to take part in more than one permitting procedures in the course of planning and designing the large, environmentally significant investments. Otherwise the inspectorate cannot control effectively enough whether the investor fulfils the requirements having been determined in the EIA decision, while the neighbouring authorities shall have the chance to follow the faith of such complicated investments through the years of their preparation and influence the plans whenever the actual circumstances, information from other authorities or from experts make it necessary. When we are going to discuss the substantial type of modification of the administrative decisions, we will see that the permits with legal force shall be subject of modification or even revocation whenever

the circumstances change substantially. Taking that into consideration it is more than plausible that if such changes are noticed earlier by the final decision are made, those environmental or neighbouring authorities that get such information should have the chance to influence the final decision.

Apart from analysing the alternatives in connection with the multiple procedures of the co-authorities I survey the effectiveness factors of the co-authorities in the Hungarian environmental and neighbouring legal procedures. Concerning the environmental permitting procedures it is a frequent complaint in the practice that the overwhelmed co-authorities are performing their tasks only formally, they fall back on a couple of line “no interest, no comment” letters instead of substantially exercising their authority rights. Even if it is so, the possibility of the co-authority procedures entails with a filtering activity in which the environmental and neighbouring authorities can select those rare cases where they wish to enter into substantial interaction with the main authority about the conditions of the construction of an investment and its operation. It is quite possible that even in such cases the authorities will not issue a substantial co-authority opinion but rather initiate their own separate administrative procedure.

In my opinion the co-authorities taking part now mostly only formally in the environmental permitting procedures could be encouraged to contribute to the results of these procedures in a more substantial, coherent way through a more conceptual regulation that in a way return to the original aim of the co-authority system, i. e. a joint decision-making procedure. Such a transformation of the co-authority contribution would result in much less need for further administrative procedures and lengthy and expensive legal disputes. A better regulation on the co-authorities would contain targeted rules with clear-cut participation rights (these, in case of the presence of the conditions, would in the same time be responsibilities, too) especially in deciding of certain preliminary issues, in the concretely defined stages of the evidence taking procedure and also in forming the content of the final decision. A more responsible procedural behaviour of the co-authorities would also be enhanced by certain formal requirements, for example a clear procedural rule concerning the necessary minimum elements and format of the co-authority letters such as the evaluation of the facts relevant in the given case, including the motions of all participants of the cases. Such an exhaustive evaluation would encompass a written analysis of all factual, professional and legal elements of the cases.

d) Access to environmental information

Naturally, public participation should be an indispensable, central element of an environmental procedural legal code. Here we have to pay attention to the whole system of public participation, in other words to all of the pillars of it. Those pillars are: access to information, right to express opinion and access to legal remedies with a seldom highlighted fourth pillar, capacity building. Some would say that the Aarhus Convention, the relevant EU and national level rules for instance the Hungarian Data Protection Act (hereinafter: Atv.) that is famous, quite well deserved, offer such a rich system of rules that make any further regulations unnecessary. However, the very richness of this system of laws and regulations leads to certain contradictions and makes the seekers of law lost sometimes, therefore this situation in itself calls for a consequential framework regulation.

Access to information can be passive (upon request) or active (based on self initiatives of the authorities). The passive rights to access to environmental information is hardened by quite a couple of hindrances: the definition of public interest data, determining the authorities that are responsible for data serving and those that are not etc. – the fantasy of the legislation is really creative when the task is to defend the fortresses of the bureaucracy. The format of the data, the expenses and the deadline of data serving are all such further issues that make the legal institution of access to public interest data contradict to its original legislative aims with making access to environmental information impossible or futile, let alone the largest group of obstacles, the ever growing circle of confidential types of data.

As concerns the active form of data servicing, it is far not sure that on their homepages, fliers or in their public interest offices etc. the authorities will disseminate information only because they wish to serve the cases of public participation and the development of environmental awareness of the general public. Organisational interests frequently win against the original goals of the legislator and the authorities might not “put into the shop windows” the most relevant data, but those that shed the most favourable light on their activity.

In connection with confidentiality I have offered a small experiment with some preliminary data. If someone has the 10 years old version of the Hungarian CD legal collection and use the search program of it with printing in *secret* she will find a considerable, 400 item list of laws and decrees. At the time being the same search result will be more than 1600. This is so contrary to the fact that the Directive 2003/4/EC on access to environmental information in its Article 4 contains a taxative list of exemptions and even allows the Member States to introduce less topics of confidentiality into their respective legal systems. A similar provision can be found in the general provisions (Article 3) of the Aarhus Convention. Yet, the idea of secret seems to proliferate in our legal system.

A growing problem is the pricing of the environmental information that might seriously constrain access to environmental information even if it seems to be necessary in certain cases. This is rather a far reaching, complicated issue that might be approached from the angle of economic interests and fairness. It might not always be an infringement of the public interest principle in connection with data regulated in Atv. to ask full price for the served data. In the legal practice it is noticed that some data requestors directly and acknowledging (or not being able to deny it) request public interest data for supporting their own economic interests. In such cases it might not be just that the taxpayers' money would fully serve such interests without any compensation. In sum, we can say that in these cases the data remain of public interest nature, but the data request would not.

In connection with the especially urgent cases of active information dissemination (for instance in emergency situations) an examination of the Hungarian legal regulations I have found an interesting arrangement: the legislator quite frequently uses the municipalities as mediators of the information, based on the presumption that their connection with their people is close enough to ensure a quick and effective information dissemination. However, the indirect information flow might lead to loss of time and also the danger of distortion of the information might be raised. Naturally, the municipalities and the municipality authorities (clerks) might cooperate quite effectively

with the catastrophe prevention or the environmental authorities, while it seems to be necessary that in such quite specific professional matters the environmental or catastrophe prevention authorities stay in direct connection with the concerned members of the public.

In other, less urgent matters the access to environmental information and therefore public participation as such could be made more effective with such historic legal institutions as billboarding or public promulgation of information. It is especially important to highlight this fact, because such old kinds of disseminating public interest information are tapering down and therefore the new practices leave certain circles of our society without information.

e) Ensuring the right to express opinion for the concerned parties

The right to express opinion in general and specific environmental cases is the second pillar of environmental democracy. It presupposes the existence and operation of the first pillar, because forming an opinion in a given matter is only possible when all the necessary information is available. However, this link is not reversible: not all of those who received environmental information passively or actively will enter into actual administrative procedures. Either because they find the received information and the course of environmental processes satisfying or because they do not have the necessary time, money or motivation to use their participatory rights fully. According to the experiences of my two decades practice with public participation more than 90 % of the subjects of public participation will stop after using the first pillar. Therefore, it is quite reasonable that in our public participation law the access to information issues are overwhelmingly represented while we find much less concrete rules on the forms of expressing opinion and the ways the authorities shall evaluate them and give proper feedback to the participants. However, amongst the reasons of these unbalanced regulations the passivity of the citizens and a not too encouraging attitude of the legislators in public participation matters shall also be mentioned.

On one side, therefore, there can be seen a legislative deficit with a faulty evaluation of the importance of public participation. On the other hand the members of the public, even in those cases when they would be willing to carry the burden of public participation might not have the real opportunity to express their opinion because of lack of proper professional knowledge. That is why we have to call the attention to the fourth pillar of public participation, capacity building. Participatory democracy can only be enhanced if there are detailed enough legal rules to offer the possibility to participate in the general and individual cases and also if the authorities are obliged to give all the institutional and other (first of all the proper instructions in practical procedural issues) support to those who wish to participate. Capacity building, however, is still more or less missing from the Hungarian system of public participation concerning both the legislative and the legal practice sides of this system.

Expressing opinion is a collective concept: mere protest against planned or operated facilities, a more active participation in certain procedural stages and issuing quite developed and detailed professional proposals to the authorities belong to here as well. We have to note that not all the forms of interference with administrative or legislative processes count to be public participation in legal sense. Demonstrations, letter campaigns and many other creative and simple forms of expressing public opinion fall out of the category of public participation, while, naturally, even these forms of the

activity of the NGOs and community groups shall meet the basic requirements of legality. The second pillar of public participation entails with more numerous and more intensive social conflicts, whereas the participants shall show enough flexibility and tolerance in order to gain positive community energy for solving local environmental and economic conflicts.

The new environmental and neighbouring legal procedural code should collect the already existing, sporadic rules concerning expressing opinion in environmental administrative procedures, such as inclusion of the requestor or the permittee into organising the public participation events, support of environmental NGOs and local groups and also those municipalities that express environmental concerns. Also forming committees with meaningful rights and responsibilities in environmental decision-making procedures and including the representatives of the environmental NGOs and local communities and developing further versions of public hearing and other interactive opinion exchange events seem to be promising paths of environmental democracy.

f) The content of the decision

A typical shortcoming in the environmental laws and especially in the more process oriented impact assessment types of laws that they fail to give detailed rules on the content of the final decisions of the cases. While it is true that these laws about permitting are generally more concentrating on the procedural steps to follow and the content of the decisions should be derived from the different substantial laws, including the Environmental Code itself with its principles and general rules and also on the neighbouring fields of law the respective codes and the lower level (governmental and ministerial) implementation rules. Moreover in the cases of the European Court of Justice it is frequently stipulated that the environmental authorities shall not hesitate to establish their decisions on the expressed direct goals of the legislators even if concrete rules to a given case are not available.

However, these environmental administrative decisions might go to the general administrative courts that are not familiar with the whole system of environmental law and it is extremely difficult to find convincing legal arguments from the huge mass of environmental rules. Besides, these substantial rules, if they are found at last, are frequently too general to be used by the courts on individual environmental conflicts. In the practice of environmental impact assessment cases, if the investor challenges the administrative decision of the environmental inspectorate, the inspectorate will be inclined to revoke its decision, rather than undertake the hopeless task to highlight all the substantial legal parts and professional ramifications of its (and the co-authorities') complex decision at the court.

In my view, therefore, in the would-be environmental procedural code there should be detailed references to the substantial rules with proper cross-references to the legal sources containing them. We have to take into consideration that legal-sociology fact that the prestige of the environmental administration is relatively low, such exact, punctual legislative support is highly needed for enhancing the effectiveness of the inspectorates. The support from the overall environmental procedural code could encompass references to certain laws containing mandatory environmental plans, policies and programs not only from the environmental field but from the neighbouring fields of law, as well, for instance physical planning and regional development

documents. Also a good tool for anchoring the decisions in the body of the environmental law is a reference to certain emission and immission standards – the courts can hardly overlook the argumentation of the inspectorate if it refers to objective quantitative limits of material flows that are determined on the basis of the possible public health and nature protection consequences.

A special substantial content of the decision is condition setting that gained a special importance in environmental law and in the neighbouring legal fields, too. In the same time there are a lot of uncertainties, the practical experiences show that the authorities, especially the co-authorities frequently misinterpret this legal tool. As concerns the legislator, it tends to overlook this problem: we can hardly find targeted and consequential rules on condition setting in the Hungarian environmental and neighbouring laws. The legal practice, however, started to develop some sporadic solutions in that matter. We find in the decisions conditions concerning preventive, precautionary (safety) and controlling measures in connection with several media of the environment. This way, the question of condition setting in the final decisions in the environmental administrative cases is closely related to the controlling and monitoring issues.

In my opinion condition setting is a key issue in enhancing proper implementation and effective enforcement of the environmental administrative decisions, therefore in the new procedural code these issues should be covered in full details. The procedural rules concerning condition setting would prescribe that the conditions should always be concretely measurable, controllable, preferably expressed in concrete numbers or actions. Apart from these, the consequences of not fulfilling the prescribed conditions should also be a part of the decisions.

g) Modification of the decision

In the everyday practice of the environmental and neighbouring laws a lot of misunderstanding is stemming from the identical names of the procedural and substantial modification (and revocation) of the administrative decisions. Modification in procedural sense (modification because of usually obvious procedural faults committed but also noticed and acknowledged by the authority) is quite restricted by stringent procedural rules with no exemptions allowed from. Whereas the regulated facts and events of life on the field of environmental protection are subject to frequent and meaningful changes even within only a couple of years after a decision was issued on the given subject, therefore the necessity of new administrative measures (e.g. new conditions or new emission standards) emerges. We can see that in this case the matter is not an amending the faults of the original administrative decision, but rather the accommodation to the changed circumstances with new measures, in other words by the substantial modification of the original decision.

The substantial modification of an environmental administrative decision becomes necessary mostly because of changes in important factual elements (bases) of the decision, for instance the person of the operator, the production capacity of the factory or introduction of a new technology. However, there are cases where the modification is necessary because of reasons outside the scope of activity of the given factory or activity, rather because of the changes that took place in the surroundings of the facility or even because of changes in the knowledge set of environmental sciences, with new

recognitions of facts, interrelationships etc. that make the change of the operation unavoidable.

Moreover, even if the change of legislation in itself cannot be an acceptable reason of the modification of permits with legal force, the case when the legal change took place because of significant changes in the practical experiences, feedbacks, scientific recognitions, practical conclusions (for instance because of a research run by the prosecutor or the ombudsman) might result in changing these permits, yet. Such changing laws with these mentioned background usually contain special references to the already existing facilities and activities together with transitional rules with proper procedural steps and also, not rarely with compensation measures.

Taking all of these into consideration one could conclude that those legal institutions that are called today “modification”, “suspending”, “revoking” the administrative decision shall be named otherwise in order to avoid misunderstandings and exclude unclear miscellaneous solutions in certain cases. In the same time, the two kinds of modification have identical or similar elements, too, such as securing the guarantees of the rights of the clients and ensuring legal security requirements. These issues shall be regulated in much more details comparing to the existing sporadic and inconsequential regulations.

3. An evaluation of the hypotheses of the present research

I hope that the examples exhibited in the previous points could give a sense of the methodology of my work. I have examined not less than 250 environmental and neighbouring field laws and collected the various solutions to certain practical procedural problems and then compared these solutions and evaluated them in order to select the most effective solution(s) for a possible united environmental and neighbouring procedural code or just simply for the present legislative and practical work.

I had two starting hypotheses in question form, out of which the first one was: does a critical mass of detailed environmental rules in the environmental and neighbouring laws exist that could be arranged into a medium level procedural code? In other words, are the special subjects such as permitting authority, the person and representation of the requestor, typical rules of evidence taking, with peculiarities significantly different from the general administrative procedural law, such as iterative procedure, participation and role of the experts, public participation, special substantial legal support for the content of the final decisions, the rules of the substantial legal modification of the decision, monitoring, sanctioning and implementation of the laws and decisions? The answer to this first hypothesis is definitely yes. The specific constitutional background of the administrative branch of environmental protection, especially its interrelationship with the right to life and with our responsibilities to the future generations, the respective social interest, attention and expectations to these cases, the strong interdependence of environmental protection and certain branches of natural sciences – all such factors that explain these procedural peculiarities.

I also wanted to demonstrate the possibility of the special procedural rules and of the more or less uniform solutions with a textual proposal at the end of all thematic chapters. Naturally, a simple composition of these text would not yet add up to an environmental and neighbouring field procedural code. For that plenty of further analyses, wide range of exchange between the concerned legal and administrative experts and perhaps a wider social dispute would be necessary. Yet, the exhibited text versions might inspire such wider research and discussions.

By all of this, with a kind of inductive method I have considered my first hypothesis proven. My second hypothesis in turn refers to the same statement, the existence of a unified environmental and neighbouring procedural law, but from a different angle: does the existing general procedural law and the connected legal literature satisfy the specific needs of the environmental procedures? It seemed to be obvious that there are quite strong links between the specific issues in environmental and neighbouring legal procedures and the content of commentaries, manuals, monographs, articles etc. in the field of general administrative procedural law. The only question was, if this source of literature and legislative wisdom makes the speculation on a specific level environmental procedural law superfluous or not.

My answer to the second hypothesis is definitely no. Having surveyed a quite wide range of legal scientific sources I arrived to the conclusion that the general administrative procedural literature does not deal with certain topics I have produced from an inductive research. Such topics are for instance the static and dynamic problems of the requestor and the person the decision will oblige and/or entitle, the multiple procedures of the environmental and neighbouring authorities concerning several stages of one single investment with significant environmental effects, and also the extraordinarily rich set of rules of public participation in environmental decision-making procedures, especially the sub-topics of capacity building.

While this is so, other topics I have dealt with in my work are covered by the general administrative procedural literature, but, quite naturally, this general literature poses the stresses onto different places. A good example to this different approach is the issue of the expert responsibility. The large economic and social interests that are seldom at stake in the environmental administrative cases intensively raise the problems of preventing and if necessary sanctioning the abuses committed by certain experts in the administrative cases. Even if the general administrative rules and literature cover this issue, different (e.g. more preventive) legal tools might be necessary in the environmental and neighbouring fields of law.

The same is true in connection with public participation. Naturally, the clients and other interested parties have certain procedural rights in the general administrative legal regimes, too. However, environmental protection is very much in need of specific databases that raises a line of problems to solve: buying and further acquiring these data, interpretation of them etc. Also the concept of substantial legal modification of the final administrative decision exists in general administrative rules and literature, but these general approaches might not be able to take into consideration the amazingly quick pace of changes in the field of environmental sciences and policies. These and similar topics need a much more detailed and specific regulation in the medium level environmental procedural law than in the general administrative code.

Based on the answers to my hypotheses I might conclude that in Hungary there is a need for a medium level environmental and neighbouring legal code. Some sporadic objections against this solution might – paradoxically – even strengthen that conclusion. The monopoly situation or at least a prevailing nature of the general administrative procedural code is underpinned with arguments concerning rule of law, legal security, easier orientation of the citizens and also the governance arguments, transparency and accountability. In the same time, the existence of several hundreds of sporadic environmental procedural provisions and their quite different, haphazard theoretical and environmental policy background makes the present situation the best example of lacking these important requirements. In addition to that, as we have just seen, unification and uniformization into a medium level procedural code would concern a smaller part of the existing legal institutions of the general administrative law. Even if when certain topics are addressed by the general administrative code and literature, a further elaboration is needed on the field of environmental and neighbouring laws.

4. The most important publications concerning the discussed topic from the author

FÜLÖP Sándor, *Environmental democracy in practice* (handbook for environmental and water management authorities) [Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban (kézikönyv környezetvédelmi és vízügyi hatóságok számára).], Budapest, REC, 2002. 143.

FÜLÖP Sándor, *Proposals for the establishment of the Hungarian Pollution Release and Transfer Register (PRTR) system* [Javaslatok a magyar szennyezéskibocsátási és átviteli nyilvántartás rendszer (PRTR) kialakításához], Budapest, EMLA, 2006, 210.

FÜLÖP Sándor et al., *Preliminary examination – EIA – IPPC* [Előzetes vizsgálat - hatásvizsgálat – IPPC], CompLex, Budapest, Wolters Kluwer publisher, 2007, 281-434.

FÜLÖP Sándor, *Reduced environmental public administration* (Lefokozták a környezetvédelmi igazgatást), Zöld Jog, 1998/11-12.

FÜLÖP Sándor, *A környezetvédelmi jog néhány belső ellentmondása – szükség van-e újrakodifikálásra?* In: BÁNDI Gyula (ed.), *A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszzerű kérdései*, Budapest, PPKE-JÁK, 2002, 139-159.

FÜLÖP Sándor, *Integrated environmental procedural law* (Egységes környezetvédelmi eljárásjog), In: FODOR László (ed.), *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései (A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata – Debreceni Konferenciák III.)*, Debrecen, DE ÁJK, 2005, 63-75.

Fülöp S., *Access to public information* (A közérdekű adatok hozzáférhetősége) = Ismerd, értsd, hogy cselekedhess: Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról, szerk. Márkus Eszter, 2005, Bp., NOSZA – EMLA, 35–63.

FÜLÖP Sándor, *Concepts of Aarhus Convention* (Az Aarhusi Egyezmény eszméi), Fundamentum, 2008/1, 103-108.

Fülöp S., *Environmental democracy in Hungary* (Környezetvédelmi demokrácia Magyarországon), 2005, Bp. EMLA, 132