Debreceni Egyetem
Marton Géza
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Fülöp Sándor:

KÖRNYEZETVÉDELMI ELJÁRÁSJOG

PhD-dolgozat

A Doktori Iskola vezetője:
Szabó Béla CSc, egyetemi tanár

Témavezető: Fodor László PhD, egyetemi tanár
Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

A dolgozat nyilvános vitára benyújtva: Debrecen, 2011

Tartalomjegyzék

Bevezetés 5

I. Az egységes környezetvédelmi eljárásjog elvi kérdései 10

1. A környezetvédelmi és rokon területi eljárások meghatározása és elhatárolása 10
2. A környezetvédelmi és rokon területi engedélyezési szabályok hiányosságai és kijavításuk lehetséges útjai 15
3. A szubszidiárius eljárási szabályok és a Ket. – szakirodalmi álláspontok 17
4. Az új eljárásjogi rendelkezések rokonterületi jogokra is történő kiterjesztésének a szabályozási háttere 22
5. A környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok tartalmi összhangjának megteremtése 24
6. A környezetvédelmi jogon belüli összhang megteremtése 26
7. A környezetvédelmi szak-államigazgatás egységes definíció-készletének megteremtése 27

II. Az egységes környezetvédelmi és határterületi eljárásjog lehetséges elemei 29

1. Az eljárás megindítása 29
a. Az engedélyező hatóság meghatározása 29
b. A kérelmező személyének meghatározása 34
c. A kérelem beadásának kötelező mellékletei 42
d. A rendkívüli eseményekre való felkészülés ellenőrzése az engedélyezési eljárás megindításakor 48
e. Az elvi engedély kérdése 50

2. Bizonyítási eljárás 52
a. A bizonyítási eljárás előzetes kérdései
b. A szakhatósági eljárás szerepe 54
c. A szakhatósági vélemény beszerzése 64
d. A szakhatósági eljárás hatékonyságát fokozó rendelkezések 67
e. A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvétele 70
f. Szakértő részvétele az eljárásban 74

3. Közösségi részvétel 79
a. A nyilvánosság információhoz juttatására vonatkozó szabályok 81
b. Az érdekeltek vélemény-nyilvánítási jogának biztosítása 112
c. A közösségi részvételhez kapcsolódó jogorvoslati jog 132
d. A közösségi részvétel új, közvetlen formái 137

4. A határozat tartalma 142
a. A határozat tartalmához adott jogalkotói segítség 142
b. Feltételek a határozatban 164

c. Próbaüzemeltetés elrendelése vagy engedélyezése 167
d. Egyedi határértékek megállapítása és az általános szabályoktól való eltérés egyéb esetei 172
e. Az államigazgatási jog és a polgári jog határterületi kérdéseinek rendezése 179

5. A határozat módosításával összefüggő kérdések 186
a. A határozat módosítása, szüneteltetése vagy visszavonása 186
b. Új határozat hozatala a tevékenység módosítása esetén 198
c. A határozat érvényességi ideje 202
d. Egyes tevékenységek folytatásának megszabott határideje 206

6. Az eljárás pénzügyi vonatkozásai 210
a. Eljárási díj és költségek 210
b. A kártalanítás kérdése 214

7. Határidők és végrehajthatóság 220
a. Eljárási határidők 220
b. Azonnali végrehajthatóság 221

8. Végrehajtás és ellenőrzés 223
a. A határozat végrehajtásának ellenőrzése, a maradéktalan végrehajtásról való gondoskodás 223
b. Önellenőrzés 239
c. Szankciók 250

9. Adatkezelési rendelkezések 257

10. Az engedéllyel egy tekintet alá eső egyéb eljárási formák szabályozása 265
a. Bejelentés, hozzájárulás, kijelölés, elismerés 265
b. A környezetvédelmi hatóságok véleményezési jogköre 274

III. Összefoglalás (tézisek) 276

Függelék – Nemzetközi kitekintés 291

IV. Felhasznált irodalom 353

Témavezetői ajánlás
Fülöp Sándor *Környezetvédelmi eljárásjog* című PhD-dolgozatához

Fülöp Sándor érdeklődése mintegy két évtizeddel ezelőtt, már jelentős szakmai tapasztalat birtokában fordult a környezetvédelmi szabályozás felé. 2008-ig gyakorló ügyvédként, illetve igazgatóként vezette az EMLA – Környezeti Jog és Management – Egyesület jogi irodáját. Az EMLA keretein belül, aktív pályázati tevékenység kifejtésével egyidejűleg, a jogalkotásban is jelentős szerepet vitt. Szakmai előkészítő, tanulmányíró, javaslattevő rutinja, illetve EMLA-tagsága lehetővé tette, hogy egy időre tagjává váljon az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak is. Nemzetközi egyezmények életre hívásában, működtetésében vett részt. Más országok környezetügyi jogalkotásának megalapozásába is bevonták szakértőként.

E feladatok ellátása kezdettől fogva tudományos érdeklődéssel, számos közismert és gyakran idézett publikáció megjelenésével kapcsolódott egybe. Aligha vitatható, hogy környezetjogi tárgyű disszertációja elkészítéséhez a szükséges problémaérzékenységgel, probléma megoldó készséggel és képességgel, a környezetügy szabályozását illető gyakorlati tapasztalatokkal és a szabályozási alternatívák tárházának ismeretével rendelkezik. Külön méltánylást érdemel, hogy disszertációját nagy leterheltséggel járó közjogi funkciója mellett készíti, hiszen Fülöp Sándor jelenleg a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa.

Talán szokatlan megoldás a témavezető részéről, de a dolgozatról elsőként azt a véleményemet fejtem ki, hogy elüt az átlagos jogtudományi disszertációktól. A disszertáció egyediségét, már-már a műfaji határokat súroló sajátságát én abban látom, hogy a szerző a joganyag és a megoldandó problémák beható ismerete birtokában egyfajta „meta-eljárásjogot" konstruál, s helyez elibénk. Ehhez az egyes szakterületekről – a környezetjog, illetve a rokonterületek eljárásjogából – példákat hoz fel, de nem az adott szakterületi joganyag teljes körű bemutatásának a céljával (ami a rövidnek már így sem mondható terjedelem sokszorosára vezetett volna), hanem az eljárásjogi jogintézmények felvázolása érdekében. Gondolatmenetének nyomonkövetése az olvasó részéről igényli az érintett, speciális joganyag ismeretét, illetve egyidejűleg az e szakterületekhez kötődés (ti. ágazati megközelítés) feladását.

A disszertáció témája igen időszerű. Uniós kötelezettségek, Ket-módosítás, deregulációs törekvések a (környezetvédelmi) államigazgatásban – hogy csak néhány kulcsszó megemlítésére szorítkozzam ennek igazolásaképpen. Az aktualitásban persze nem csak szépség, de nehézség is rejlik: miközben ugyanis a szerző dolgozatának egy-egy újabb változatát készítette, s figyelemmel kellett lennie a gyakori jogszabályváltozásokra, egyfajta törékeny egyensúlyt fenntartva el kellett érnie azt is, hogy az időközben felmerült problémák beépítése ne feszítse szét a dolgozat kereteit.

A kidolgozás teljes körű, amennyiben a szerző áttekinti az eljárásjog valamennyi, releváns intézményét. Módszere komplex: áttekinti a hatályos szabályozást, annak problémáit,

beépíti évtizedes tapasztalatait (ezek jelentik a feldolgozás igazi bázisát), elvi következtetések és javaslatok mellett szövegszerű javaslatokat is megfogalmaz a jogalkotás számára, és figyelembe veszi a szakirodalmi álláspontokat is. A feldolgozott szakirodalom teljes körűségét természetesen – mint csaknem minden disszertáció esetében – vitathatja a kritikus olvasó. Úgy gondolom azonban, hogy a szerző által lefektetett kutatási eredményeket a már említett, évtizedes szakmai tapasztalatok és a hivatkozott szakirodalom együttesen alátámasztják.

A dolgozat a jelölt saját eredményeit tartalmazza, következetesen elhatárolva a szakirodalmi és egyéb források adataitól. Utóbbiakra építkezett, azokat megfelelő objektivitással és kritikával kezelte. A dolgozat tartalmazza mindazon szerkezeti elemeket, amelyeket a DE vonatkozó szabályzatai formai követelményként megállapítanak. Szerkezete logikus is egyben, bár a nagy terjedelem miatt helyenként talán nem nevezhető könnyen követhetőnek. Az egyes jogintézményekről szóló alfejezetek belső szerkezete azonban azonos elvek szerint épül fel, így ezt nem érheti kifogás. Ráadásul az alcímek megadásán túlmenően minden egyes gondolati egységet – tartalmának lényegére utalással – külön is megjelöl a szerző a szövegben.

Az egyik tipikus eleme az egyes alfejezeteknek a de lege ferenda javaslatok normaszerűen szerkesztett közlése – a terjedelem jelentős részben ezek miatt nagyobb az átlagosnál. Egy átlagos PhD-dolgozatban ennyire konkrét javaslatokkal alig találkozhatunk. Meggyőződésem, hogy e javaslatok a dolgozat erényei közé tartoznak, s nem volna szerencsés terjedelmi okokból kihagyni őket.

A szerző egyébként a kutatóhelyi vitát követően jelentős változtatásokat eszközölt a dolgozaton, mind tartalmi, mind szerkezeti szempontból, törekedve az elhangzott vélemények és javaslatok érvényesítésére.

Végül abban a reményben ajánlom a disszertációt a vitára, illetve az érdeklődő szakmai közönség figyelmébe, hogy az alkalmas a nyilvános vitára, s annak során bírálói – a jelölt többi, tudományos teljesítményével együtt – megalapozza a PhD-fokozat odaítélését.

Debrecen, 2011. október 10.

Dr. Fodor László
egyetemi tanár,
témavezető

Bevezetés

(Eljárásjogi jogintézmények túltengése a környezetvédelmi jogban)
A környezetvédelmi jog egyedülálló sajátossága a többi közigazgatási jogágazathoz képest, hogy anyagi jogi jogszabályai rendkívül sok eljárásjogi jogintézményt tartalmaznak. Időnként fellángol a tudományos vita arról, hogy ehhez képest pl. a környezeti hatásvizsgálat anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegű-e[1]. Ezt a vitát én aligha fogom tudni eldönteni, annyi bizonyos viszont, hogy ez a zavarba ejtő kettősség nem csupán a hatásvizsgálatra, hanem lényegében az egész környezetvédelmi jogra igaz.

(Környezetvédelmi eljárásjog?)
Ezek az eljárásjogi jogintézmények, jogintézmény-elemek összegyűjthetők, egymás mellé helyezhetők és máris előttünk áll egy ágazati eljárásjog, ami jelenlegi formájában ráadásul egy amolyan jogi Mengyelejev táblázat, amiből az ugyanarra a célra, de egymásról lényegében nem tudva alkalmazott különféle jogintézmények rendszere feltárható, vizsgálható, elemezhető. Ha ezt a jelenleg nagyrészt véletlenszerű eljárásjogi jogintézmény gyűjteményt sikerülne megfelelő elvi és gyakorlati szempontok szerint megszűrni és rendszerezni, akkor ebből a közigazgatási eljárási törvény vonatkozó szabályai szerint, ha a jogalkotó is úgy akarja, akár a környezetvédelmi jogterület köztes általánossági szintű eljárásjogi törvénye is lehetne.

(Elméleti vagy gyakorlati diszciplína lenne?)
A környezetvédelmi eljárásjog gondolata egy 6 évvel ezelőtti EMLA[2] kutatásban merült fel, mint egy a környezetjognak a közigazgatási jogon belüli további önállósodását, sőt terjeszkedését alátámasztó elméleti konstrukció. Ma viszont már inkább úgy gondolok a környezetvédelmi eljárásjog területén végzett kutatásokra, hogy azoknak sokkal inkább konkrét gyakorlati haszonnal kellene járniuk. Nem biztos, hogy az előálló eljárási jogintézmény rendszert a környezetvédelmi jog nagy, átfogó „szabadságharcában" kell zászlórúdra tűzni, az is lehet, hogy elegendő a mindennapi környezetvédelmi jogalkotás minőségének, hatékonyságának javítására felhasználni.

(Felhasználási lehetőségek)
Ha a környezetvédelmi jogalkotó újabb szabályozási elképzeléssel áll elő (ami több tucatszor megesik évente), akkor elvileg hasznos lehet, ha rendelkezésre áll egy olyan rendszerezett jogintézmény lista, amiből az egyes szabályozási tárgykörökhöz legjobban illeszkedő eljárásjogi megoldások kikereshetők. Azaz, össze szeretném gyűjteni, hogy mi a választék a környezetjogban és a rokonterületi jogokban[3] az egyes eljárási jogintézmények

[1] Ld. pl. Fodor 7., p. 40. A vita nem is tét nélküli akadémikus vita, hiszen ha a hatásvizsgálat alapvetően eljárásjogi jellegét fogadjuk el, azzal elismerjük, hogy az egész környezetvédelmi anyagi jog mögötte áll, és ez az eljárási rend éppen ennek a hatalmas jogszabályösszességnek a rendezett, összehangolt érvényesítésére szolgál. A hatásvizsgálat anyagi jogi megközelítése viszont a hatásvizsgálat karanténba zárásának veszélyét rejti magában azzal, hogy csupán a hatásvizsgálati jogszabályban és mellékleteiben leírt konkrét követelmények érvényesítését engedi meg.

[2] Az 1992-ben alakított EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület környezettudománnyal, hangsúlyosan a környezetjog tudományával foglalkozik, Az egyesületnek 1994 és 2008 között igazgatója voltam, az említett kutatásban is részt vettem.

[3] A rokonterületi jog fogalmát részletezem az I.1. fejezetben.

között, illetőleg fel szeretném térképezni, hogy az egyes megoldási módok mögött milyen jogpolitikai megfontolások állhatnak, esetleg azokat hogyan lehetne továbbfejleszteni.

Később ez a lista akár egy nemzetközi összehasonlító jogi munka alapja is lehetne, hiszen, ha a hazai környezetvédelem vegyes anyagi és eljárási jogi szövetéből ezeket az eljárásjogi megoldásokat kiragadjuk, hirtelen elveszítik nemzeti jogi kötődésüket és csak mint absztrakt eljárásjogi megoldási lehetőségek tűnnek fel. Ezen semmit sem változtat az a tény, hogy az eljárási jogintézmények variációit a magyar környezeti és rokonterületi jogok konkrét jogszabályaiban találom meg, és ezek segítségével elemzem. Emiatt egyébként szükséges volt meglehetősen sok jogszabály idézetet szerepeltetni a szövegben, illetőleg ritkábban a lábjegyzetekben, ezek ugyanis nem pusztán illusztrációk, hanem a kutatásom legközvetlenebb tárgyai.

Valószínűleg könnyen igazolható hipotézis, hogy az egyes jogpolitikai, környezetpolitikai célkitűzésekre számos célszerű, gyakorlatban alkalmazható speciális jogtechnikai megoldás létezik, ha azokat konkrét, jogszabályi példákon tudom bemutatni. Természetesen magamtól ki sem tudnám találni őket; az egységes környezetvédelmi eljárásjog kialakulásához, ha egyszer kialakul, nélkülözhetetlen feltétel a magyar környezetvédelmi és rokonterületi jogalkotók találékonysága, bátor újító képessége. Megjegyzem, a dolgozatomban felhasznált szövegek túlnyomó többségének szerzői egészen biztos, hogy nem is jogászok, hanem mérnökök, biológusok, környezetgazdászok és más hasonló szakmák művelői a közigazgatásban.

Különböző összevetések céljából történő felhasználáskor különböző háttér-információkra lehet szükség, az eljárási megoldási lehetőségek tehát ebből a szempontból nem függetlenek az anyagi jogi kontextusuktól. Ugyancsak a szövegszerű idézetekből lehet a legjobban kifejteni és felmutatni a jogalkotó előrevivő kreativitását, amelyből legalábbis a környezetvédelmi jog területén általánosítható megoldások születhetnek.

(Források)
A dolgozat legfontosabb forrásanyaga, amint arra már utaltam, maga az átvizsgált 250-300 környezetvédelmi és rokonterületi jogszabály, és közülük főleg az a 60-80, amelyekben részletesen megfogalmazott eljárásjogi rendelkezéseket találtam. Azt mondhatom, hogy e nyersanyag feldolgozásával, elemzésével, egyfajta „alapkutatást” igyekeztem elvégezni. Ez is oka annak, hogy a fontosabb jogszabályanyagot a dolgozat szövegében illetve a kapcsolódó lábjegyzetekben meglehetősen részletesen – természetesen a saját gondolataimtól a technikai szerkesztés eszközeivel is elkülönítve – szerepeltetem. Úgy vélem ugyanis, hogy nem várhatom el az olvasótól azt, hogy pusztán a jogszabályhelyekre való, egyébként szokásos utalások, paragrafusszámok alapján igazodjon el az általam felhozott példák részleteiben. Különösen azért nem, mert a nagyszámú példa kiválasztása során nem volt elsődleges szempont az alapul szolgáló jogszabály hatályossága, illetve az, hogy az érintett jogterületek, jogszabályok szisztematikus vizsgálatára törekedjek. A szövegek rendelkezésre állása nélkül tehát félő, hogy a dolgozat gondolatmenete diffúzzá, követhetetlenné válna.

A jelen dolgozat elérhető, joggyakorlati szemléletű és irányultságú szakirodalmi forrásai viszonylag szűkösek, ezek jó részét igyekeztem feltárni. A dolgozat munkahelyi vitáján kapott bíztatás és javaslatok alapján a szakirodalmi kutatást kiterjesztettem az általános közigazgatási jog mintegy tucatnyi, nagy összefoglaló munkájára. Ezáltal közvetve a dolgozatom alapfeltételezésének, a speciális környezetvédelmi eljárásjog létjogosultságának komoly megerősítéséhez jutottam: kiderült, hogy az általam feltárt környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogintézmények jelentős részére az általános közigazgatási jog és jogtudomány figyelme egyáltalán nem, vagy csak igen érintőlegesen terjed ki. Sok olyan környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogintézmény van ugyanakkor, amelyeknek az általános közigazgatási jogban léteznek a megfelelői, de ezeket más szemlélettel formálják meg és alkalmazzák.

A szakirodalmi forrásokat a lábjegyzetekben – a tömörségre törekedve – rövidítve jelöltem, s a rövidítéseket a dolgozat végén található jegyzékben oldottam fel.

Azon jogintézmények tekintetében, ahol általános közigazgatási szakirodalomra nem támaszkodhattam, az elsődleges anyaggyűjtés, elemzés, „alapkutatás”bázisát a komoly, mintegy 15 éves gyakorlati környezetjogi kutatási háttérrel rendelkező Környezetvédelmi Jog és Management Egyesület (az ország jelenleg egyetlen környezetvédelmi jogi tudományos egyesülete és közérdekű jogi irodája, , az EMLA), illetve kisebb részben (az elsősorban anyagi jogi visszásságokra öszpontosító) Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának (JNO) a 3 éves gyakorlata adta.

Ezek beható – személyes közreműködésemen alapuló –ismerete alapján összegeztem a környezeti eljárásjog különböző aspektusait érintő kutatásaok eredményeit, és egyes esetekben a JNO jogászainak a tapasztalatait. Merítettem az EMLA tagjai és munkatársai közül tucatnyi részvételével készült, nagyszabású környezetvédelmi információs tanulmányból, a környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok kapcsolódásának szükségszerűségét kimutató PRTR tanulmányból, a TAI nevet viselő nemzetközi környezeti demokrácia kutatás összehasonlító jogintézmény elemzéséből, továbbá a TAI projekt elveinek az erdészeti igazgatásra és jogra való kiterjesztésével foglalkozó tanulmányból is.

Az Aarhusi Egyezmény Jogérvényesítő Bizottságában (Compliance Committee) a közösségi részvétel egyes jogintézményének mély gyakorlati elemzését végeztük el, ami szintén megtermékenyítőleg hatott a jelen munkára. Ugyancsak fontosnak tartottam, hogy a környezeti hatásvizsgálatról általam néhány éve írt könyv fejezet tapasztalatait is hasznosítsam, ezért szinte minden témakörnél külön hatásvizsgálati alfejezetet is készítettem.

Dolgozatom egyik legfontosabb forrásanyaga az EMLÁ-ban született tanulmány volt, amely „*A környezetvédelemmel kapcsolatos engedélyezési rendszer áttekintése, felülvizsgálata, az eljárások egyszerűsítésének, összehangolásának elméleti megalapozása*” címet viselte. Természetesen a 2000-es évek elején végzett kutatásunk óta a hazai környezetjog jelentős részben kicserélődött, amit a dolgozat írása során figyelembe kellett vennem.Nem ritkán a korábbi szabályoktól szögesen eltérő szemléletű joganyaggal

találkoztam. A 2003-ban végzett részkutatásokat én összegeztem, illetőleg írtam meg a kb. 60 oldalas tanulmány vázlatát, amit aztán Bándi Gyulaés Kiss Csaba a végső változat elkészítése érdekében nagyon részletesen véleményezett. Az így előállt, immár közösnek tekinthető kutatási eredményekből dolgozatomba sokat átemeltem, mindig az érintett gondolatot megfogalmazó kommentátor nevének feltüntetésével – de a fentiekre tekintettel oldalszám megjelölése nélkül – (ld. Bándi, Fülöp, Kiss, 2004).

(Hipotézisek)
Jóllehet a dolgozat célkitűzései, esetleges felhasználási lehetőségei az eddigiekből talán eléggé egyértelműek, nem árt azokat hipotézis-szerűen is megfogalmazni. Felteszem tehát, hogy a magyar jogban összegyűlt a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogi jogintézmények olyan kritikus tömege, amit érdemes összegezni, osztályozni és – inkább kísérleti módon, mintsem *de lege ferenda* – továbbfejleszteni. Ugyancsak feltételezem, hogy e jogintézmények egy részére az általános közigazgatási jog és jogtudomány nem terjed ki, és nem is kell, hogy kiterjedjen. A jelen tanulmányban elemzett sajátos jogintézmények ugyanis csupán a környezetvédelmi és rokonterületi anyagi jogok és eljárások igényeit szolgálják ki. Bár nem kizárható, hogy egyes intézményei, például a közösségi részvétel egyes elemei más közigazgatási jogterületekre is ki fognak terjedni, jelenleg a jogintézmények átvétele és egységes továbbfejlesztése inkább csak a környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok között elképzelhető.

Az előttem álló feladatot tehát úgy is megfogalmazhatom, hogy bizonyítékokat kívánok felsorakoztatni arra nézve, hogy létezik egy köztes általánossági szintű környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogtest, a maga még kibontásra váró szerkezetével és belső logikájával. A bizonyítást egyfelől induktívan a környezetvédelmi és rokonterületi jogágakból származó jogszabályok átvizsgálásával, és az egyes eljárásjogi jogintézmények kiszűrésével, majd csoportosításával, elemzésével kívánom elvégezni. Másfelől (a munkahelyi vitán résztvevő számos kiváló egyetemi oktató szelíd, ám annál határozottabb ösztönzésére) mintegy 15, összefoglaló közigazgatási eljárásjogi monográfiában búvárkodva vizsgáltam meg, hogy az organikusan létrejött környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog jogintézményei közül melyek kapcsolódnak valamilyen általános eljárásjogi intézményhez, ehhez képest melyeknek van szélesebb körű szakirodalmi háttere is (előzetes becslésem az volt, hogy viszonylag kevésnek, a környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogintézmények körülbelül harmadának). Ezáltal az eredeti induktív, gyűjtögető, rendszerező, elemző megközelítést egyfajta deduktív megközelítéssel próbáltam kiegészíteni.

(Az egyes fejezetek szerkezete)
Dolgozatomban az egyes fejezetek a probléma felvetésével kezdődnek, majd áttekintek néhány jellemző példát, ahogy az adott problémát a környezetjog és a rokonterületi jogok kezelik. Esetenként külön fejezetet szentelek a hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési jognak, mivel ezen a jogterületen több olyan eljárási modellt fejlesztettek ki, amelyek példaértékűek lehetnek. Azoknál a jogintézményeknél, ahol a környezetvédelmi és rokonterületi megoldásoknak megvan az általános közigazgatási eljárásjogi háttere is, többnyire lábjegyzetekben utaltam az ezeket leíró szakirodalmi forrásokra. A példák bemutatása után néhány átfogó javaslatot fogalmazok

meg az adott témakörre nézve, majd ezeket a javaslatokat rövid, szövegszerű változatban is megkísérlem bemutatni.

Az egyes témakörök végén található jogszabályszöveg-szerű javaslatokat természetesen nem közvetlenül kodifikációs céllal fogalmazom meg, hanem azért, mert – József Attila professzor úrral szólva – csak a törvény a tiszta beszéd. Valóban: ha a jogszabályszöveg dadog, akár pár soron belül is ellentmondásba keveredik vagy nyilvánvalóan semmiképpen sem illeszthető a meglévő jogrendszer szövedékébe, akkor az érdemi javaslatokkal is valami baj van. Ezzel együtt is el kell ismernem, hogy természetesen a jelen dolgozat kereteit messze meghaladná egy átfogó környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog szövegszerű megfogalmazása. Emiatt ellenálltam a dolgozat házi védésén megfogalmazott azon bíztatásoknak, hogy ezeket a javaslatokat egyesítsem, egységesítsem – hiszen el kell, hogy ismerjem, jelenlegi formájukban nem mások, mint illusztrációk.

(Nemzetközi kitekintés – mint kiegészítő módszer)
A dolgozat megírása során egy rövid nemzetközi környezetpolitikai kitekintésre is sort kerítettem, annak megvilágítására, hogy az általam felvázolt eljárásjogi, jogtechnikai elképzelések hogyan illeszkednek a nemzetközi környezetvédelmi igazgatás kihívásaihoz, illetőleg fordítva, a nemzetközi környezetvédelmi intézményekről szóló szakirodalomban felvetett ötletek mennyiben lennének felhasználhatók egy nemzeti szintű környezetvédelmi eljárásjog elveinek, esetenként gyakorlati megoldásainak a kialakítása során. Úgy vélem, hogy egyfelől szinte minden egyes nemzetközi környezetpolitikai, környezetjogi probléma megoldásához nagy valószínűséggel jelentős mértékben hozzásegítene meghatározott eljárásjogi jogintézmények részletes kidolgozása és következetes alkalmazása. Az ezzel kapcsolatos elemzéseket terjedelmi okokból egy függelékben igyekeztem megfogalmazni. Másfelől a feldolgozott 13 tanulmány mindegyikében találtam olyan gondolatot, ami megtermékenyítőleg hathat egy esetleges környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog koncepciójának a kialakítása során. Ezeket természetesen a dolgozat megfelelő részeiben, illetve a lábjegyzetekben tüntettem fel.

I. Az egységes környezetvédelmi eljárásjog elvi kérdései

Bár a bevezetőben utaltam a dolgozat alapvetően gyakorlati irányultságára, a környezetvédelmi eljárásjog témakörében természetesen elméleti vizsgálati lehetőségek is rejlenek. Leginkább az integráció elve különböző felfogásainak van kiemelkedő jelentősége a téma szempontjából, de az általános és különös közigazgatási eljárások egymáshoz való viszonya is több jogpolitikai kérdést felvet.

1.
A környezetvédelmi és rokonterületi eljárások meghatározása, illetőleg elhatárolása

(A rokonterületi ágazatok listája)
A dolgozat célkitűzéseiből kiindulva legelőször is vizsgálnunk kell a rokonterületi eljárások fogalmát és kiterjedését, mivel a dolgozatban szereplő valamennyi jogintézmény esetén ki fogok térni nem csak a szorosabb értelemben vett környezetjogi megoldásokra, hanem a vízjog, erdészeti jog és az agrárigazgatás egyéb jogágazatai, sőt a környezetvédelemmel ezer szállal összefüggő gazdasági igazgatási jogterületek, mint az útépítési jog vagy bányászati jog által alkalmazott megoldásokra is[6]. A rokonterületi jogágaknak a legnagyobb biztonsággal azokat a közigazgatási jogágazatokat tekinthetjük, amelyeket a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: környezetvédelmi törvény vagy Kvtv.) 3. §-a a törvény tárgyi hatályáról szólva felsorol[7].

(A rokonterület tartalmi meghatározása)
A fogalom tartalmi meghatározásának is véleményem szerint a Kvtv-ből kell kiindulnia: rokonterületi jogoknak azokat a közigazgatási jogágazatokat tekintem, amelyeket a környezetvédelmi ágazat itt és most, a környezetvédelemre vonatkozó jelenlegi ismereteink alapján úgy tekint, mint amelyek szabályaikkal, egyedi döntéseikkel jelentősen befolyásolják vagy legalábbis egyes esetekben befolyásolhatják a környezet állapotát. Szakmapolitikai nézőpontból úgy is megfogalmazhatnám, hogy rokonterületeknek tekintjük azokat az ágazatokat, amelyek esetén az érdekcsoportok erőviszonyai, a társadalmi elvárások és szakmai ítéletek alapján a környezetvédelmi jogpolitikának legalább valami esélye van arra, hogy tartalmi befolyást gyakoroljon rájuk[8].

---

[6] Ludwig Kramer szerint is a környezetvédelmi jog és a kereskedelmi, szállítási, energia-, verseny-, fogyasztóvédelmi, élelmiszerbiztonsági és mezőgazdasági szabályok között számos határeset van. A magyar megoldással ellentétben, az EU jogban a határterületek szabályozását nem minden esetben hagyják a rokonterületekre. A legjobb példa erre szerintem a Víz Keretirányelv, ami az EU jogrendszerében kifejezetten környezetvédelmi, és nem vízgazdálkodási jogszabály (Függelék, 5. tanulmány).

[7] A felsorolás része *a)* a nukleáris energia és a radioaktivitás felhasználása, *b)* a bányászat, *c)* az energia, *d)* az erdők, *e)* az épített környezet alakítása és védelme, *f)* a termőföld, *g)* a halászat, *h)* a közlekedés, közlekedési alágazatonként, *i)* a katasztrófák megelőzése és következményeik elhárítása, *j)* a területfejlesztés, *k)* a vadgazdálkodás, *l)* a vízgazdálkodás, *m)* a hulladékok, *n)* a veszélyes anyagok, továbbá o) az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények, *p)* a természet és a táj védelme, *q)* az állatvédelem, az állategészségügy, *r)* a növényvédelem, továbbá a növényegészségügy és *s)* a műemlékek védelme.

[8] Sokkal mélyebb dimenzióit nyitja meg a rokonterületek fogalmának Moltke (Moltke, 409-430.). Véleménye szerint az egyes rokonterületek nagyban eltérnek a szubszidiaritás fokában: a földvédelmi kérdések például tipikus helyi önkormányzati problémák, a vízbázis és vízgyűjtő védelme viszont regionális kezelést igényel, a

(A rokonterületek és az integráció elve)

Csak egyet lehet érteni viszont Bándi Gyula véleményével, miszerint *„A környezetjog és a rokonterületek vitája gyakran azért alakul ki, mert a rokonterületi szakemberek úgy érzik, hogy a környezetvédelem jegyében bizonyos szakmai kérdések elvesznek, és csak bizonyos kérdésekre terjed ki a környezetvédelmi szabályozás.”*[9] Véleményem szerint ez a veszély valóban megvan akkor, ha nem tisztázzuk a környezetjog és a rokonterületi jogok egymáshoz való viszonyát. A környezetjog lényege a rokonterületek vonatkozásában az integráció elvének érvényesítésében ragadható meg. Ez azt jelenti, hogy míg a rokonterületek egyes elemeket/hatótényezőket önállóan kezelik, addig a környezetjog a területeket integráltan vizsgálja. Ez látszólag egyértelmű, azonban ebből az is következik, hogy környezeti eljáráson én csak azokat az eljárásokat értem, melyek alkalmasak az integrált megközelítés érvényesítésére – hatásvizsgálat, felülvizsgálat, stb. – vagyis nem attól függ, hogy vajon a környezetvédelmi felügyelőség, vagy valamilyen más hatóság jár-e el. Ebből a szempontból tehát, amikor a környezetvédelmi felügyelőség a levegőtisztasági jogszabályok érvényesülését kívánja megoldani, semmivel sem „környezetvédelmibb” eljárást folytat le, mint pl. a a bányászati hatóság. Nem attól lesz a környezetvédelmi eljárás az ami, hogy a felügyelőség folytatja le, hanem attól, hogy az integrált megközelítést érvényesíti, s az engedélyek kiadása során például vizsgálja, hogy a levegőszennyezésen keresztül milyen szennyező anyagok juthatnak a vizekbe és a talajra, s ezáltal hogyan lehet a víz, a talaj, és levegő terhelését optimalizálni. Ezt azért tartom fontosnak, mert jelenleg a hatóságok között ahelyett, hogy a különböző érdekek összehangolása történne[10], hatásköri viták zajlanak a „megélhetés érdekében.” [12]

Bándi az imént már hivatkozott álláspontját a Legfelsőbb Bíróság korábban irányadó, 1/2004. KJE sz. jogegységi határozatának egy alapvető értelmezési kérdése alapján dolgozta ki, innen az eljáró hatóság – relatív – szerepének kihangsúlyozása a definícióban. Jóllehet jeleztem egyetértésemet, kiegészítéssel élnék: a környezetvédelem és a rokonterületek viszonyában az integráció elvének egy magasabb szinten (nem a jogágazatok, hanem a jogrendszer szintjén) is fontos szerepe van, ahol a jogágazatok elkezdenek egymásra hatni. Az integráció elvét, véleményem szerint ezen a szinten úgy érthetjük, mint a környezetvédelmi jogpolitika azon törekvését, hogy alapvető érdekeit az egyes környezeti elemek védelmével kapcsolatosan a szomszédos jogágak is tartsák tiszteletben.

---

kémiai biztonság szervezése általában országos szintű, míg a klímaváltozás vagy a levegőszennyezés egyes kérdései globális vagy legalábbis regionális törődést igényelnek.

[9] Bándi 3., 90–97.

[10] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

[12] A rokonterületek és a környezetvédelmi jog hatalmi vitái mögött társadalmi értékviták is felfedezhetők. Rokon problémának érzem az egyes alkotmányos jogosultságok közötti hierarchia kérdését, ahol az egyik oldalon a hierarchia hiányához, az egyes jogosultságok önértékéhez, autonómiájához fűződő érdekek állnak a másik oldalon pedig az élethez és az emberi méltósághoz való jog, ezzel szoros összefüggésben az élettel és az emberi méltósággal még összeegyeztethető természeti körülmények primátusa. A közigazgatási jog elméletében talán ezeknek a kérdéseknek az egyfajta megnyilvánulása a közigazgatás egyes funkcióinak összegyűjtése és egymás melletti elemzése. Patyi András Madarász Tibor nyomán éppen ezért talán nem véletlenül helyezte első helyre a közigazgatás társadalomvédelmi funkcióját, amely egyfelől az emberek védelme a természeti katasztrófák ellen, másfelől pedig ugyanennek a kérdésnek a másik oldala, a természet védelme az azt veszélyeztető emberi tevékenységgel szemben (Patyi 2, p. 41-42.).

Az integráció elvének egyébként a szakirodalomban számos megközelítése van, amibe mindkét itt vázolt megközelítés belefér[13]. Fodor László például szinte tucatnyi szempontból definiálja a környezetjogban az integrációt (pl. politikai, legiszlatív, eljárásjogi, módszertani, külső vagy belső), valamennyivel kapcsolatban érzékelteti ugyanakkor, hogy az integráció legfontosabb elemének a környezetjog rendszerszerű megközelítését tartja[14] [15].

(A környezeti elemek mennyiségi és minőségi védelme)

Ugyanakkor a jogrendszer szintjén felfogott integráció elvét is lehet más szemszögből vizsgálni úgy, hogy hasznos következtetésekre jussunk. Például abban a tekintetben, hogy nem lehetséges az egyes környezeti elemek mennyiségi és minőségi védelmének mechanikus szétválasztása, a mennyiségi szabályok ugyanis hatnak a minőségre. Éppen az ilyen, hibás megközelítés miatt érzik úgy a rokonterületi szakemberek, hogy a környezetvédelem egyoldalú. Ráadásul ezzel lehetővé válik, hogy egymásnak ellentmondó, különböző elvekre épülő szabályok jelenjenek meg egyetlen környezeti elem vonatkozásában is, ami különösen szembeötlő a vizek védelme esetében, ahol a felszíni és felszín alatti vízvédelem kikerült a vízgazdálkodási törvény (Vgt.) hatálya alól, és közvetlenül a Kvtv-re épül.[16]

(A kölcsönös integráció követelménye)

Bándi az integráció elvének egy harmadik értelmezését is felvetette, ami szintén fontos lehet a jelen dolgozat szempontjából: Eszerint a környezeti elemek többfunkciósak, ami azt jelenti, hogy a gazdasági, társadalmi, természeti funkciók egyenrangúakká váltak. A jelenlegi vegyes szabályozás és hatásköri telepítések miatt a funkciók elválnak egymástól, és a különböző hatóságok különböző érdekeket érvényesítenek. Ezt a feszültséget feloldhatja, ha a hatóságokat a szabályozás rá kényszeríti, hogy minden funkciót egyaránt vegyenek figyelembe,

A legtöbb ellentmondást a funkciók között egyébként talán az okozza, hogy a Kvtv. a környezeti elemeket élőhelynek is tekinti. Az ősi szakmák, mint a bányászat, vagy az erdészet, mindig is foglalkoztak környezeti szempontokkal, de a Kvtv. által megkövetelt szempontrendszerben a korábbiakhoz képest eltolódás tapasztalható, s a funkciók hierarchiája megváltozott. Valószínűleg ez indokolja, hogy éppen a legnagyobb múltra visszatekintő rokonterületek vitatják a környezetjog létjogosultságát,. Ezért kiemelten fontos az elemeken belüli integrált megközelítés érvényesítése, a többfunkciós megközelítés szakmán belüli megvalósítása. És ezért hiba, ha már a környezeti elemekre vonatkozó szabályozásban is megjelenítjük a külső integrációt a mennyiségi és minőségi szabályozás, vagy akár a funkciók szétválasztásán keresztül. A környezetjog külső integrációs harcát az elemeken kívülre kéne szorítani.[17]

Az integráció elvének harmadik értelmezése tehát a kölcsönösség , vagyis nem csak a környezetvédelmi jog várhatja el, hogy a rokonterületi jogok a lehető legteljesebb

[13] Teszár László például ennek megfelelően külső és belső integrációt különböztet meg. In Teszár, p. 453-455.

[14] Fodor 7, p. 16-29.

[15] Az integráció elvének egy sajátos reciprok megfogalmazását adjuk Tietje cikke alapján, vö. a Függelék 2. fejezetével. Eszerint azzal egyidejűleg, hogy a környezetvédelem legfontosabb alapelveinek, megközelítésének tiszteletben tartását joggal várjuk el a rokonterületektől, sőt a jogrendszer egészétől, a környezetvédelem intézményrendszerének is figyelemmel kell lennie a számtalan átfedő, releváns jogágazat elveire, és törekednie kell arra, hogy ezeket – alapvető célkitűzéseinek tiszteletben tartása mellett – lehetőség szerint szintén figyelembe vegye.

[16] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

[17] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

mértékben integrálják értékeit és célkitűzéseit, de a rokonterületi jogok is joggal követelhetik, hogy a környezetvédelem igazgatása és gyakorlata, amennyire csak lehetséges, legyen tekintettel az ő szempontjaikra is. Csak így várhatjuk el, hogy a környezetvédelmi jogot ne tekintsék jogrendszerünkben idegen testnek, illetőleg, hogy a környezetvédelmi jog szempontjai, igazi „keresztbefekvő" jogágazatként, valóban ott lehessenek minden, számunkra lényeges döntéshozatali eljárásban.

(A környezetvédelmi és a rokonterületi jogok integrációjának néhány gyakorlati következménye)

Nem állhatunk meg a környezetvédelmi és rokonterületi jogágak viszonyának elvi vizsgálatánál, gondolatmenetünknek ki kell terjednie egy alapvető „modus vivendi" irányában.Az egységes szabályozás eszerint csak úgy érhető el, ha

- a környezeti elemekre vonatkozó szabályozáson belül megteremtjük a belső egységet, (a több funkció egyenrangú figyelembevételét ugyanazon hatóság által),
- a környezeti eljáráson keresztül biztosítjuk az elemek közötti integrációt, (a környezetterhelések és igénybevételek optimális mértékét),.

Mindez bizalmat feltételez a környezetvédelmi szakma részéről, hogy a rokonterületi hatóságok valóban értékelik és mérlegelik a környezethasználat hatását minden funkció szempontjából, másrészt feloldja a környezetvédelmi felügyelőségek és rokonterületi hatóságok közötti feszültséget, mert nem kell bizonygatniuk, hogy ki a környezetvédőbb. A fentiekből számos következtetés adódik a konkrét szabályozásra és annak egységesítésére vonatkozóan. Így különösen,:

- megfogalmazhatók azok az általános döntéshozatali szempontok, melyeket minden egyes eljárás során az adott hatóságnak figyelembe kell vennie, hogy a funkciókra gyakorolt hatást minden esetben vizsgálja;
- a környezetvédelmi felügyelőségek csak akkor tudnak integrált megközelítést érvényesíteni, ha a társhatóságoktól kapott adataik (pl. helyrajzi számok) egységesek, így azonos formai követelményeket is meg kell fogalmazni,;
- a jogokat és kötelezettségeket tartalmazó ágazati nyilvántartásokat (vízi könyv, vadászati adattár, stb. össze kellene hangolni az ingatlan-nyilvántartással.[18]

Az iménti gondolatmenetet folytatva egy konkrét példán, a természetvédelmi és gazdasági érdekek, a minőségi és mennyiségi védelem mesterséges szembeállítása talán a legjobban az erdészeti igazgatás területén található meg. Az erdészeti ágazat világszínvonalú információs bázisa, az erdészeti adattár, még a természetvédelmi hatóságok számára is rendkívül nehezen hozzáférhető, míg ugyanakkor az erdészeti hatóságok a természetvédelmi és környezetvédelmi adatbázisoktól való elzártság miatt panaszkodnak[19]. Korábban, amíg különálló igazgatási rendszerbe tartoztak, hasonlóan éles szembenállás volt a vízvédelem és a vízgazdálkodás között is, nem véletlen, hogy manapság annyit beszélnek arról, hogy az erdészeti igazgatást és a környezetvédelmet is valamilyen módon egységesíteni kellene.

(Ellenérvek egy szövetségi berendezkedésű államból)

[18] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[19] Fülöp 7.

A sajátos környezetvédelmi eljárásjog kialakításának kérdése a német szakirodalomban is felmerült[20]. Jóllehet, már szakértői szintű jogszabálytervezetek is készültek, a kérdés megítélése inkább negatív, az ellenérveket éppenséggel az integrációval szemben álló koncepciók, a szektoralizáció és fragmentáció köré csoportosítják. A rendszerszerűség és az általánosítás lehetősége, valamint a jogrendszer egészének áttekinthetősége ugyancsak a külön környezetvédelmi eljárásjog ellen szólnak a sajátos németországi felfogásban. Rendszer alatt itt az egész közigazgatási eljárásjog rendszerét értik, amit félnének megbontani egy – akár kiemelt jelentőségű – ágazat sajátosságaira tekintettel.

Természetesen az egységes központi szabályozással kapcsolatos értékek Németországban különösen nagy becsben állnak a 16 tagállami törvényhozó egyébként egyre gyarapodó környezetvédelmi jogalkotási jogosítványai miatt, ami ellentmondásokhoz vezet és gyakran ad munkát a szövetségi alkotmánybíróságnak. Mindazonáltal lehetségesnek tartják, hogy egyes sajátos, csak a környezetvédelemre jellemző eljárásjogi jogintézmények külön szabályozása, mint pl. az integrált engedélyezés mégiscsak szükséges lesz, és ha a speciális szabályok az alapvető eljárásjogi elveket érintetlenül hagyják, alkotmányos aggályok még a német jogban sem fognak felmerülni.

2. A környezetvédelmi és rokonterületi engedélyezési szabályok hiányosságai és kijavításuk lehetséges útjai

(A meglévő környezetvédelmi és rokonterületi engedélyfajták tartalmi egyenetlensége és összehangolatlansága)

A közigazgatási jog visszatérő törekvése, hogy az engedélyek számát csökkenteni kell, és helyette inkább a hatósági ellenőrzésre kell nagyobb súlyt helyezni. A környezetvédelmi deregulációt időnként sajátosan felfogott partikuláris gazdasági érdekek is sürgetik. Ugyanakkor a gyakorlatban azt tapasztaljuk, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi engedélyek száma nő. A sajátos, eljárási és tartalmi követelményeiben egyaránt különös szabályokat jelentő engedélyek szerepének növelése, összevetve a rájuk vonatkozó szabályok nagymértékű változatosságával egyaránt igényli a meglévő jogintézmények áttekintését, felülvizsgálatát és az eddiginél jobban áttekinthető rendszerbe foglalását[21]. 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 az egyes engedélyekre vonatkozó szabályok kidolgozottsági foka között. Egyes engedély-típusokat a jogalkotó éppen csak megemlít, aminek alapján aligha várható, hogy a gyakorlatban a jogalkotó kívánságából bármi is meg fog valósulni. Más engedélyek részletes szabályozást nyertek, ezzel a végrehajtásuk első feltétele teljesülni látszik. E jogintézmények részletes

[20] Erre ld. Schulte tanulmányát.

[21] Egy vagy több jogágazat rendszerszerű megközelítésének, működtetésének sajátos, de igen fontos aspektusára mutat rá Bándi professzor a környezetjog alapelveiről szólva: „Az elvi keretek keresése minden olyan jogi szabályozás esetében igaz, amelyik rendszerben építkezik, de különösen fontos akkor, ha a e rendszer még kialakulóban, a folyamatos fejlődés állapotában van" (Bándi 4., p. 82.). A környezetjog és a rokonterületi jogoknak ennek megfelelően közös (környezetpolitikai szintű) alapelvekre is szükségük lesz – ezt a messzire vezető, mély gondolatot a jelen dolgozat keretein belül nem lesz módom bővebben kifejteni.

tárgyalásakor éppen ezeket az alapelemeket fogom összegezni, egy hatékonyan működő környezetvédelmi jog követelményeiként említeni.

Nem mindegy azonban, hogy ezek a részletes szabályok intézményileg és eljárási szempontból mennyire képesek garantálni a jogalkotó szándékainak és a jogrendszer általános, illetőleg a környezetvédelmi jog különös elveinek megfelelő jogalkalmazást. Sokszor azt találjuk, hogy a részletesen megadott szabályok között is alapvető jelentőségű normák hiányoznak. A jogalkalmazó a réseket improvizatívan, analógiával vagy saját kútfőből tölti ki, ez pedig oda vezet, hogy az ország különböző területein különböző, hatékonyságában jelentősen eltérő, a jogalanyok számára pedig kiszámíthatatlan környezetvédelmi joggyakorlat uralkodik.

Végül foglalkoznunk kell nem csak az egyes engedélyekre vonatkozó szabályozás egyedi hatékonyságával, célszerűségével, alkotmányosságával és általában jogszerűségével, hanem az engedélyek, engedély-csoportok, sőt a környezetvédelmi és rokonterületi engedélyek összességének egymáshoz való viszonyával is. Lehetséges ugyanis, hogy egyes egyedi jogszabályok tökéletesnek tűnnek a saját engedélyezési típusuk szabályozásában, a rendszerben azonban nem férnek össze az azonos vagy hasonló tárgyat más szempontból rendező egyéb jogszabályokkal.

(A deregulációs törekvések háttere – „jó és rossz dereguláció")
A környezetvédelmi jogot és joggyakorlatot ért kritika sok tekintetben jogos: egyre növekvő, főleg technikai jellegű szabálytömeg, amely fokozott mértékben kerül ellentmondásba önmagával és a rokonterületi jogokkal. A társadalom egyes rétegei, meghatározott gazdasági, politikai körök emiatt a környezetvédelmi jog deregulációját követelik. Fodor László elemzése szerint e követelések egy része jogos: az ún. szűk értelemben vett dereguláció[22] az átfedő, ellentmondó jogszabályi rendelkezések tisztázásával a környezetvédelmi célkitűzéseket és a gyors, hatékony eljárásra vonatkozó jogos elvárásokat egyaránt teljesíti. Sajnos létezik, és az utóbbi években megerősödött egy tágabb értelmű deregulációs igény is, amely kifejezetten gazdasági szempontból szeretné az érdemi környezetvédelmi követelmények egy részének eltüntetését, lazítását.

Ráadásul e rossz értelemben vett deregulációra gyakran csupán egy-egy életviszonyra tekintettel kerül sor – mutat rá Fodor – ami az általánostól eltérő kivételes előírások túlburjánzásához, s ezzel később újabb deregulációs igényekhez vezet.A deregulációs intézkedések hátterében a különböző hatóságok közötti hatásköri konfliktusok és együttműködési nehézségek, a hatóságok túlterhelése, az eljárásvezetés gyengesége, az információáramlás nehézségei vagy a döntések elfogadottságának alacsony foka állnak. Az olyan intézkedések, mint az ügyintézési határidő szűkebbre vonása, a közösségi részvételi és jogorvoslati lehetőségek korlátozása, az egyeztetést szolgáló eljárási elemek kiiktatása, stb. nemhogy javítaná, de inkább rontja a szabályozás hatékonyságát[23].

Ugyanez a szerző más helyütt a környezetvédelmi derogáció elsősorban a német példát követő hazai megvalósításának még részletesebb kritikáját adja. Egyfelől rámutat, hogy a

[22] Fodor 4., p. 36.
[23] Uo. P. 37.

határidő rövidítési, közösségi részvétel korlátozására és egyéb eljárási garanciák mechanikus visszanyesésére irányuló törekvések még Németországban sem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket, ugyanakkor Magyarországon ehhez képest még a környezetben okozott következmények is jóval súlyosabbak lehetnek majd, hiszen a környezethasználó vállalatok jogtudata, jogkövetési hajlandósága messze elmarad a német vállalatokétól[24].

Bogdányiné a joggyakorlatnak a jó dereguláció iránti igényét a következőképpen fogalmazza meg: *„Legyen egyszerűbb, érthetőbb, végrehajtható a környezetvédelmi szabályozás! (...) egy rendes deregulációnak már itt az ideje, mert a „legkörnyezettudatosabb" környezethasználó is képtelen az ágazati normák között eligazodni.*"[25] A magam részéről, szintén joggyakorlati, hatékonysági szempontból a szükséges és progresszív típusú dereguláció és az egységes környezetvédelmi eljárásjog összefüggésére igyekeztem rámutatni, azzal, hogy az ellentmondó, sokszor ötletszerű eljárásjogi szabályok egységesítése jelentős részben hozzájárulna a környezetjogi deregulációval kapcsolatos társadalmi igények kielégítéséhez.[26]

(Köztes eljárásjog vagy módszertani segédanyag)
A feltárt hiányosságok rendezésére két megoldás kínálkozik: egy ambiciózusabb, teljesebb és egy kevésbé ambiciózus, kevésbé rendszer-megközelítésű. Lehetséges ezek szerint tehát a környezetvédelmi és rokon területi engedély típusok általános eljárási szabályainak jogalkotói összegyűjtése, ami általános vezérfonalat nyújthatna minden ilyen engedélyezési eljárás megalkotására vagy a meglévő szabályok kijavítására, illetőleg a joggyakorlat kialakításában igazítaná el az eljáró hatóságokat és egyéb személyeket. Lehetséges ezen kívül egy szerényebb igényű megközelítés is, egy kodifikációs és jogértelmezési segédanyag összeállítása, amely lehetővé tenné, hogy minden jogalkotó vagy hatóság saját belátása szerint, külön-külön keressen megoldást az egyes hiányosságokra és ellentmondásokra. Ez utóbbi hátránya viszont az, hogy a több tucat jogalkotásért felelős hatóság az intelmeket vagy meghallgatja, vagy nem, a hibákat némelyik nyilván kijavítja majd, mások viszont nem fogják ezt szükségesnek tartani, tehát a folyamat végén nagy valószínűséggel egyes helyein kijavított, más helyeken változatlanul hagyott szabályösszességgel lesz dolgunk – ez a joggyakorlat jelenleg fennálló problémáin nem biztos, hogy sokat segítene majd.

(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

[24] Fodor 6. p. 192.
[25] Bogdányiné, p. 61.
[26] Fülöp 20., p. 64.

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 szabályokat összefoglaló anyagi jogi rendelkezések megvalósítására összpontosíthatnák.

Nagymértékben összefügg ez a kérdés az EU környezetjog harmonizációjával is. A szakirodalomban is 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 alkalmazásnál a megfelelő intézményi és financiális hátteret szokták említeni.[27] Véleményem szerint az európai jogharmonizáció körében is alapvető jelentősége van annak, hogy az átvett, nagyobbrészt anyagi jogi szabályokhoz megbízható, hatékonyan működő eljárásjogi rendelkezéseket rendeljünk hozzá. Ez a jogharmonizációs elem a jogrendszerbe történő szerves illeszkedés egyik kulcskérdése lehet.

(Gyakorlati megvalósítás)
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 kerülne egy utaló rendelkezés, amely a közös eljárási szabályok alkalmazására hívná fel a jogalkalmazók és jogkeresők 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. A jogbiztonság és a környezetvédelmi államigazgatás hatékonysága okvetlenül megkívánja ezen feladatok elvégzését.

(Érv az egységes szabályozás ellen)
Nem szabad végül megfeledkezni arról, hogy a Ket. nem preferálja a kivett vagy szubszidiárius eljárási szabályokat. Az egységes környezeti eljárásjogra tett javaslat a megvalósítás elmaradása esetén a Ket-benmeghatározásra kerülő kérdések pontosítására, jogértelmezésére is alkalmas.[28]

[27] Tóth, p. 92-94., illetőleg az ott hivatkozott további források: Környezetvédelem és jogharmonizáció: PHARE HU 9402-01 sz. jelentés, illetőleg Fodor L. és L. Kramer cikkei. A hivatkozott szerző is a cikk későbbi részében részletesen foglalkozik, a hatásköri kérdések tisztázása, a határidő és közösségi részvétel fontos eljárásjogi intézményeinek jelentőségével a jogharmonizáció szempontjából.
[28] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

3. A különös eljárási szabályok és a Ket. – szakirodalmi álláspontok

További érveket találhatunk a szakirodalomban a közigazgatási jog általános eljárási szabályaihoz képest olyan köztes eljárásjogi szint megteremtésére, amely alkalmas fontos jogterületek sajátosságainak hatékonyabb kezelésére. Természetesen nem minden szakirodalmi álláspont mutat egy irányba, azonban a jelen dolgozat törekvéseivel kifejezetten összeegyeztethetetlen okfejtést nem találtam. A teljes képhez hozzátartozik az, hogy általában különös eljárási szabályok alatt nem az általános közigazgatási eljárásjog és az egyes jogszabályok szintjén szétszórtan megjelenő eljárásjogi rendelkezések között megjelenő, összefoglaló jellegű szabályozást értik, hanem gyakorlatilag mindent, ami az általános eljárási szabályoktól eltér[29].

Véleményem szerint éppen ezzel a terminológiai kérdéssel függ össze az, hogy több szerző határozottan és egyirányúan a közigazgatási eljárásjog egységessége, a kivételek visszaszorítása mellett foglal állást, mint ahogyan például Paulovics Anita, aki kifejezetten e témának szentelte monográfiáját[30]. Ezzel együtt, úgy érzem, hogy a törvényesség biztosításával kapcsolatos nyomós érvei bizonyos mértékig megfordíthatók. Paulovics úgy érvel, hogy a jogállamiságot az egységes eljárásjog szolgálja, a rendszerváltás után gombamódra szaporodó külön eljárásjogok csupán az ágazatok diszfunkcionális önállósodási törekvéseit tükrözik, a törvényesség, az állampolgárok eligazodási lehetősége ezáltal sérül[31].

Elfogadva ezeket az érveket, azt is mondhatjuk, hogy lényegében ugyanarról beszélünk. Ha abból az irányból vizsgálódunk ugyanis, hogy a szétszórtan, egymásról többnyire tudomást sem véve létező, több száz közigazgatási és rokonterületi eljárásjogi rendelkezés a törvényesség és az állampolgárok eligazodása szempontjából határozottan káros, akkor ebből az összefoglalás, rendszerezés igénye okszerűen következik. Az már más kérdés, hogy az általános eljárásjog számára még ezek az összefoglalt és rendszerezett jogintézmények is messzemenően kazuisztikusnak tűnnének, a környezetvédelmi és rokonterületi jogok különös szintű eljárási jogintézményeinek többségét egyáltalán nem tudná befogadni, kisebb részüket is pedig csak olyan áron, hogy sérülnének az ágazat érdekeit, hatékonyságát szolgáló sajátosságok.

[29] Határozottan erre utal például az, ahogyan Patyi András a különös eljárás kifejezést használja (in: Baraczkáné, p. 59.). Kalas Tibornál ugyancsak az általánostól eltérő összes eljárási forma tartozik a különös vagy speciális normákhoz (in: Fazekas, p. 384.). Más szerzők, így pl. Józsa vagy Szabó nem is használják a terminust és nem térnek ki a meghatározásával kapcsolatos elvi kérdésekre sem. Ezzel szemben Kilényi részletesen elemzi a különös eljárási szabályokat, de szintén csak az általános szabályokkal szembeni dichotómiában (Kilényi 4., p. 68.). Azt hiszem, ki lehet mondani, hogy háromosztatú rendszert senki sem vázolt fel, az egyes és a különös közötti, egyébként nyilvánvaló megkülönböztetési lehetőségnek senki sem tulajdonít jelentőséget, hiszen a jogpolitikai feladatot csupán az általános szabályok védelmében látják az egyes ágazatok diszfunkcionális függetlenedési törekvéseivel szemben.

[30] "Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban"

[31] Paulovics, p. 12. A későbbiekben arra is kitér a szerző, hogy a speciális ágazati szabályok egységesülése a jogfejlődés természetes iránya (p. 21.).

(A Ket. tárgyi hatálya)
Az egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog, ahogyan arra az előző fejezetben Bándi nyomán utaltam, általános közigazgatási jogunk rendszerébe elvileg beilleszthető lenne. A Ket. tárgyi hatálya szempontjából eredetileg hat különleges esetet különböztetünk meg[32]:
i) a kivett eljárások (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás stb.), amelyekre a Ket. hatálya egyáltalán nem terjed ki[33];
ii) azok az eljárások, ahol a Ket.-nek másodlagos (szekunder) szerepe van, azaz a Ket-et „csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg" (pl. iparjogvédelmi eljárások, piacfelügyeleti, menedékjogi eljárások stb.)[34];
iii) azok az eljárások, ahol törvény vagy kormányrendelet bizonyos alapvető kérdésekben eltérő vagy kizáró szabályokat állapíthat meg (a haditechnikai eszközökre és szolgáltatásokra és a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásokban);
iv) azok az eljárások, ahol törvény kifejezett felhatalmazására a Ket. egyes szabályaitól el lehet térni (atomenergia ügy, veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás és az egészségbiztosítás egyes eljárásai);
v) azok az esetek, amikor az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződések végrehajtása ezt szükségessé teszi (ez gyakran megesik pl. a versenyfelügyeleti szabályok kapcsán);
vi) végül – és témánk szempontjából ez a leglényegesebb – mód van arra, hogy az egyes eljárásfajtákra vonatkozó különös eljárási szabályok – a Ket.-ben nem szabályozott, de azzal összhangban álló – kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapíthassanak meg[35].

A teljesség kedvéért említsük meg a Ket. egy későbbi módosításaként megjelent további, hetedik kivétel fajtát, amely a kiemelt beruházásokkal kapcsolatosan egyes eljárási szabályokra vonatkozik, illetőleg érdemes utalni arra, hogy a Ket. 13. § (3) bekezdésének első fordulata még ide sorolja azokat az eseteket, amikor magának a Ket.-nek az egyes rendelkezései fogalmaznak meg eltérési lehetőségeket. Ez az utóbbi eset azonban valójában nem is a tárgyi hatály alóli kivételt jelent, hanem inkább a teljes mértékben a Ket. hatálya alá tartozó eljárásfajták valamennyije vonatkozásában fogalmaz meg diszpozitív szabályokat.

(A kivételek indokai)
A fenti i)-v) kivételcsoportra általánosságban igaz az, hogy a kivételeket az adott szabályozási területek különlegessége[36], legtöbbször közelebbről a közigazgatási és

[32] Chronowski-Rózsa alapján.
[33] Az Áe. Ket.-et közvetlenül megelőző változatában mindössze két tárgykör, a szabálysértési és az állampolgársági ügyek tartoztak a kivett ügyek közé (részletesen tárgyalja ezeket Paulovics, p.88-96.).
[34] Paulovics szerint a speciális eljárások egy része visszaterelhető lenne az általános közigazgatási jog hatálya alá. Az egyik erre ajánlott módszere jogpolitikai lenne, azaz felül kell vizsgálni, hogy mennyire célszerű és szükségszerű egyes ágazatok külön kezelése, a másik módszer pedig jogtechnikai, aminek révén el kellene érni, hogy a speciális eljárások csak azokban a kérdésekben térjenek el az általános eljárási törvénytől, ahol az ezt kifejezetten megengedi (szubszidiárius szabályok), illetőleg az általános kódexben nem szabályozott kérdéseket rendezzék (Paulovics, p. 97.).
[35] Chronowski-Rózsa, p.382-384.

alkotmányjog vagy a közigazgatási és polgári jog határterületén való elhelyezkedése indokolta vagy néhány ritkább esetben az adott jogterületek különleges politikai fontossága (mely utóbbi eset általánosabb jogpolitikai szempontokból nyilvánvalóan nem helyeslendő). Ezzel szemben a vi) pontban megfogalmazott kivétel egészen más természetű, egészen egyszerűen arról szól, hogy bármely eljárásban, ha az adott közigazgatási jogterület részletesebben kibontott eljárási szabályokat igényel, ezt az ágazati jogalkotónak szabadságában áll megtenni. Ugyanerre a következtetésre juthatnánk nyilván a jogalkotás általános elvei alapján is, de azért a tétel jogszabályi megfogalmazása a Ket-ben szerencsés, hiszen egyértelmű helyzetet eredményez.

(Munkamegosztás a Ket és a szakjogi területek között)
Láthatjuk, hogy a Ket. csupán a legáltalánosabb eljárási jogintézményeket és eljárási cselekményeket határozza meg, a részletkérdések kidolgozását minden esetben az adott szakjogi területekre bízza. Így például szabályozza az ügyfél szerepét, de nem tér ki a kérelmező eljárási pozíciójának meghatározására vagy a felek személyében történő változás részletkérdéseire[37]. Ugyancsak találhatunk szabályokat a Ket.-ben az ügyfeleken kívüli érdekeltek egyes jogaira (iratbetekintés), de a közösségi részvétel jól kidolgozott három pillérének részletes szabályait már másutt kell keresnünk. A határozat és a szakhatósági állásfoglalás alakiságait a Ket. részletesen meghatározza, de nem tud belemenni azokba az egyes anyagi jogi szabályokkal szorosan összefonódó részletkérdésekbe, hogy mely általános esetekben kell megtagadni az engedélyek kiadását vagy milyen módon kell meghatározni a szakhatósági hozzájárulásokkal szinte minden esetben együtt járó feltételeket. Utalhatnánk még számos ilyen példára, de a jelen tanulmány további fejezetei, vagy akár csak a tartalomjegyzéke éppen ezt a jelenséget fejtik ki.

(A közigazgatási törvény hatálya alól kivett államigazgatási ügyek Lőrincznél)
Lőrincz nyomán megjegyezzük, hogy a korábbi időkben az Áe. hatálya alól még csak két ügycsoportot vett ki a jogalkotó teljesen, a szabálysértési és az állampolgársági eljárásokat. A szakirodalom előbbit nem államigazgatási eljárásnak, csak ahhoz hasonló eljárásnak minősítette, utóbbi vonatkozásában pedig megjegyezte: hogy annak lényegesen kevesebb ügyféli garanciái vannak, a döntések javarészt diszkrecionálisak, bíróság előtt nem

[36] Kilényi rámutat arra az ismert jogszociológiai tényre, hogy minden ágazat (az ágazatot irányító minisztérium, de nem csak az, hanem pl. az ágazathoz tartozó oktatási, szakmai szervezetek is) igyekszik túlhangsúlyozni a saját fontosságát: „(…) hajlamosak voltak túlértékelni, sőt felnagyítani a gondozásukra bízott eljárásfajták sajátos vonásait és mindent elkövettek annak érdeké ben, hogy azokat lehetőleg kivonják az általános szabályozás hatálya alól." Kilényi 4, p. 65-66.

[37] Kilényi ezzel kapcsolatban arról számol be, hogy a Ket. kodifikációs bizottsága 2004 előtt „abból indult ki, hogy minden eljárásfajtára irányadó és minden ügyben alkalmazható konkrét ügyfél fogalmat nem lehet adni, a Ket.-nek – mint általános szabálynak – meg kell maradnia az absztrakció viszonylag magas szintjén, míg az egyes eljárásfajtákra vonatkozó ügyfélfogalom ennél sokkal konkrétabb megadása a különös eljárási jogszabályok keretei között lehetséges." Ezt az általános-konkrét fogalompárt a környezetvédelem szempontjából a „garanciális-kiegészítő" fogalompárral módosítanám, mivel, egyetértve a szerző javaslatával, azért azt is okvetlenül egyértelművé kell tenni, hogy a speciális ágazati jogszabályoknak nincs arra lehetősége, hogy a Ket.-ben meglehetősen sok, az érintett állampolgári jogok érvényesülése szempontjából alapvető fogódzóval megadott fogalmát szűkítse.

támadhatók meg[38] – ami nyilvánvalóan nem válik túl nagy dicsőségére jogrendszerünknek, még akkor sem, ha nemzetközi kitekintésbenadódnak párhuzamok, hasonlóságok is.

(Az ágazati kodifikáció eszméjének felvetése a szakirodalomban)
Az ágazati kodifikáció eszméjét fejti ki igen röviden a több, különböző szerzők által átdolgozott kiadást is megért, Eljárási jog a közigazgatásban c. munka 2001-es kiadása. Aszerint az Áe. és a speciális eljárási szabályok összhangjának biztosítása napjainkban nem problémamentes. Az eljárások egységessége, viszonylagos összhangja csak a jogszabályok rendszeres felülvizsgálatával, közös szabályokba foglalása révén (ágazati kodifikációval) oldható meg.[39] Meg kell, hogy jegyezzük, ez a megállapítás elsősorban csak azokra az ügytípusokra vonatkozott, ahol az Áe. (a Ket. jelenleg hatályos rendelkezéseihez hasonlóan) saját szabályait szubszidiáriusakká nyilvánította. Fontos kiegészítése ezzel kapcsolatban a szerzőknek ehelyütt, hogy az ilyen eljárásokra nézve megfogalmazott speciális szabályoknak igazodniuk kell az általános eljárási kódexben megfogalmazott eljárási alapelvekhez, így például kiemelten az ügyfélegyenlőség elvéhez.

(Speciális eljárási szabályok)
Egy másik szakirodalmi forrás szerint: A közigazgatás tevékenysége rendkívül szerteágazó, és az alkalmazott anyagi jogi szabályok is nagyon sokfélék. (Több, mint száz, anyagi jogi törvény van hatályban a környezetvédelmi törvénytől a bányatörvényen át az oktatásügyről szóló törvényekig, amelyek mind-mind szabályoznak hatósági természetű viszonyokat, teremtenek hatósági hatáskört.)Az anyagi jogi szabályozás sokfélesége és a közigazgatási ágazatok burjánzó természete miatt lehetetlen minden ágazat minden eljárási szabályát egy törvénybe foglalni.[40] A túl részletes általános eljárási kódex egy ponton túl éppen az összegző, minden eljárásfajtára kiterjedő sajátosságát veszélyeztetné[41]. Garanciális okokból viszont nyilván az sem tartható, hogy több száz féle eljárásjog létezzen – ha mód van rá, az egyes nagyobb jogterületek szabályait érdemes különös szintű szabályokban áttekinthetően rendezni. A környezetvédelem és rokonterületei speciális eljárási kódexe ehhez képest akár két-három tucat különböző jogterület eljárásjogát egységesíthetné.

Megyjegyzem, hogy egy rokonterületi jog, a nagy múltú vízgazdálkodási jog, kifejezetten jól kidolgozott jogi infrastruktúrájával már meglehetősen előre haladt az ágazat igényeihez igazodó, speciális eljárásjogi jogintézmények kimunkálásában., , Ezekből a jelen dolgozatban igen sokat fogunk meríteni[42].

[38] Lőrincz, p. 67.
[39] Lőrincz, p. 70.
[40] Patyi, p. 59.
[41] "Ebben a kérdésben a jogalkotó kénytelen kompromisszumot kötni oly módon, hogy az általános szabályok között, az adott ügytípusok esetében lehetőséget biztosít a részletes szabályok különös normában történő rögzítésére." (Paulovics, p. 179.)
[42] Jogtörténeti érdekesség a 2002-ben az ágazat jogszabályainak átfogó rendezése során hatályon kívül helyezett 1/1982. (I. 16.) KkM rendelet a külkereskedelmi igazgatás általános szabályairól, ami ugyan nem sok speciális szabályt tartalmazott, de ahhoz képest, hogy ezt mindössze miniszteri rendelet szintjén tette, a címe meglehetősen ambíciózus volt. Nem is kerülte el a jogirodalom rosszallását (Paulovics, p. 185.).

(Kilényi felfogása a közigazgatási jog egységesüléséről)
Kilényi Géza professzor egyhelyütt igen tanulságos áttekintést ad a közigazgatási jog uniformizálódásának történeti hátteréről és lehetséges perspektíváiról[43]. Nem mondom, hogy okfejtése mindenben erősíti a fentebb vázolt – bizony meglehetősen egyoldalúan csak gyakorlati szempontú – megközelítést, azonban az elgondolásom talán mégsincs szöges ellentétben a közjogi tudomány egyik mainstream álláspontjával sem. Kilényi rámutat, hogy míg jó néhány országban már a XIX. században megalkották az átfogó magánjogi és büntetőjogi anyagi és eljárásjogi törvényeket, addig a közigazgatási jog területén még a XX. század elején is az volt az uralkodó felfogás, hogy ez a jogág, még az eljárásjog is kodifikálhatatlan, hiszen, „ahány eljárásfajta, annyiféle szabályozás".

Ehhez képest már az is nagy áttörésnek tűnt, hogy a két világháború között Ausztriában teljes mértékben szubszidiárius módon, de mégiscsak megjelent egy egységes közigazgatási eljárásjogi törvény[44]. A jelenlegi helyzetben ugyanakkor már a professzor azt sem tartja elképzelhetetlennek, hogy akár a közigazgatási anyagi jog általános részét is kodifikálni lehetne, amiben álláspontja szerint a közjogi jogi személyek típusairól, a közigazgatási aktustanról, a közigazgatási jogi felelősségről és a szankciótanról lehetne egyebek között rendelkezni. E – kétségkívül anyagi jogi vagy legfeljebb néhány tekintetben vegyes jellegű – jogintézmények legtöbbjéről, bizonyára számos szakemberrel együtt, úgy gondolom, hogy már általánosítani lehetne, ugyanakkor az egyszerűség végett az ily módon már valóban idézőjelbe teendő „eljárásjogi" törvényben találnék számukra, (lehet, hogy csak átmenetileg) megfelelő helyet. Végülis, éppen a környezetvédelmi jog emblematikus jogintézménye, a környezeti hatásvizsgálat mutatja be számos módon, hogy mára az anyagi jog és eljárásjog elhatárolása sok tekintetben viszonylagossá vált.

4. Az új eljárásjogi rendelkezések rokonterületi jogokra is történő kiterjesztésének a szabályozási háttere

Ha elfogadhatónak találtuk a környezetvédelmi különös szintű eljárási szabályok összegyűjtését és rendszerezését, akkor most már vizsgáljuk meg konkrétabban azt is, hogy ezen rendszerezett eljárási szabályok mennyiben lennének alkalmazhatók a rokonterületi eljárásokban.

(A Kvtv. 3. § jelentősége és korlátozása)
Az új eljárási rendelkezések hatályának kiterjesztése a rokonterületi jogokra nem lenne más, mint a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) hatályáról rendelkező 3. § részletes kibontása. Ahogyan arra már utaltam, maga a Kvtv. rendelkezik úgy, hogy a szabályait a vízgazdálkodással, energiagazdálkodással, közlekedéssel, bányászattal, az építésügy különböző válfajaival, a mezőgazdasági igazgatási válfajaival kapcsolatos eljárásokban is figyelembe kell venni[45].

[43] Kilényi 1. és Kilényi 2.
[44] Ehhez képest számos európai országban (Dánia, Belgium, Portugália) még ma sincs a közigazgatási eljárást átfogóan szabályozó kódex (Paulovics, p. 31.).
[45] Az integráció elvének ilyen konkrét megfogalmazásával a Kvtv. nem áll egyedül. Az egyes tervek és programok környezeti hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK Irányelv hatályáról szóló 3. cikk (2)

Ezen az elvi alapon lehetséges a környezet védelme szempontjából alapvető fontosságú, ám ma még nem a környezetvédelmi ágazat által kezelt engedély típusokra is bizonyos általános eljárási szabályok megfogalmazása.

A Kvtv. 3. §-ának alkalmazásában ezen eljárási szabályok nyilvánvalóan önkorlátozást vállalhatnak: a rokonterületi jogok eljárásai közül csak azokra nézve kellene a környezetvédelmi eljárási szabályokat alkalmazni, amelyek a környezetvédelem szempontjából ténylegesen jelentősek, az ágazatok tisztán saját belső szakmai feladatai megoldása során ez fölösleges és eltúlzott korlátozás lenne.

(A Kvtv. anyajogi természete)
A mondottakat úgy is megfogalmazhatjuk, hogy egyértelművé kell tenni a környezetvédelmi törvény „anyajogi" természetét[46]. Ez azt jelenti, hogy a közös környezetvédelmi eljárási szabályokon kívül az egyéb környezetvédelmi törvény-beli szabályoknak is érvényesülniük kell minden olyan esetben, amikor a szakjogszabályokban ehhez képest speciális rendelkezés nincsen. A szubszidiaritás nem terjed ki az előző bekezdésben kifejtett közös szabályokra, azokat a környezet védelme szempontjából jelentős ügyekben akkor is alkalmazni kell, ha a szakjogszabályok eltérő rendelkezések vannak. Ilyen kollízióra egyébként a gyakorlatban nem kell sok esetben számítanunk, hiszen a járulékos környezetvédelmi elvi és eljárási szabályok tartalmukban nem konkurálnak a jelenlegi vízgazdálkodási, erdővédelmi, földvédelmi, bányászati stb. szabályokkal.

(A közös szabályok alkalmazását igénylő ügyek kiválasztása)
A közös szabályok alkalmazásának szükségességét minden olyan rokonterületi eljárásban vizsgálni kell, ahol a környezetvédelem szempontjából jelentős ügycsoportok felmerülhetnek. Erre a megfelelő eljárási garanciákat biztosítani kell. Alapvetően három módja lehet a közös szabályok alkalmazása kezdeményezésének:

- az eljáró hatóság saját észlelése,
- a környezetvédelmi hatóság szakhatóságkénti eljárásában vagy egyéb tudomásszerzése alapján történt indítványa és
- az egyéb résztvevők indítványai, ideértve a közösségi részvétel alanyait is.

Természetesen a részletes szabályozás során figyelemmel kell lenni arra, hogy az első két kezdeményező csoportnak erősebb jogosítványokat kell adni, míg a harmadik csoportban a hatóságoknak megfelelő mérlegelési jogkört kell biztosítani, hogy az ügyfelek, érdekeltek köréből érkező indítványok felől döntsenek. A mérlegelési jogkör mellett a modern államigazgatási jog elvei alapján mindig ott kell, hogy szerepeljen az indítványozók jogorvoslati lehetősége is.

---

bekezdés a) pontja szerint kötelező a környezeti vizsgálat a mezőgazdaság, az erdészet, halászat, energia, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, telekommunikáció, turizmus, város- és vidékfejlesztés és területhasználat kérdéseiben, továbbá minden olyan tervet vagy programot illetően, amely a hatásvizsgálati jog alá tartozó egyedi tevékenységek kereteit megszabja. Az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. sz. rendelet ennek megfelelő szabályokat tartalmaz.

[46] Hasonlóan fogalmazott Péter Judit, szóbeli közlés, EMLA, 2003.

(Jelentős környezeti hatás)
Kiss 2003-ban felvetette, hogy a tudomásszerzési lehetőségnél fontosabb kérdés, hogy mit tekintünk környezeti „jelentősségnek". A Kvtv. hatályba lépésekor az volt a kérdés, hogy vajon minden, ami a környezetet érinti, vagy csak a Khv. tekintendő környezetvédelmi államigazgatási ügynek. Jó kompromisszum lett volna azoknak az ügyeknek a köre, amelyekben a környezetvédelmi hatóság eljáró vagy szakhatósági szerepet játszik, így alanyi oldalról határolva be a tárgyi kérdést: ahol a környezetvédelem ott van, az környezeti relevanciával bíró kérdés." [47]

Ma már tudjuk, hogy a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE számú közigazgatási jogegységi döntésében pontosan így határozott, és ezt 2010-ben is megerősítette (a 4/2010. sz. KJE határozatban).

5. A környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok tartalmi összhangjának megteremtése

A környezetvédelmi és a rokonterületi jogok eljárásjogi összehangolásán kívül egyes esetekben szükség lenne tartalmi összehangolásra is, amely az eljárásjogi közelítéssel mintegy automatikusan együttjárna, hiszen a környezetvédelmi és a rokonterületi jogalkotók, jogalkalmazók ettől kezdve jobban megismernék egymás szabályozási területét[48] és a szabályozások közötti ellentmondások szinte maguktól a felszínre kerülnének. A jelen pont alatt ezek közül mutatok be néhány példát.

(Általános részi kérdések)
Fontos feladat volna a veszélyes anyagokkal kapcsolatos katasztrófa-elhárítási, közegészségügyi[49] és környezetvédelmi jogszabályok tartalmi összehangolása, ezen eljárások között legalább az adatáramoltatás, információcsere megoldása. A kémiai biztonsági törvény tesz ilyen irányban lépéseket, mégpedig az ellenőrzés terén kívánná összehangolni a közegészségügyi, környezetvédelmi, sőt a munkabiztonsági, tűzvédelmi és fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységét[50]. Ennek a feladatnak a végrehajtó szintű szabályozása azonban egyik jogágazatban sem történt meg. A katasztrófavédelmi törvény végrehajtó jogszabálya ugyanakkor rendelkezik a benne foglalt nyilvános meghallgatás jogintézményének a környezetvédelmi jog közmeghallgatás jogintézményével való összehangolásáról, közelebbről a párhuzamosságok lehetőség szerinti elkerüléséről[51].

A környezeti információhoz való hozzájutás ezer szállal kötődik – ezer szállal kellene, hogy kötődjön – legalább 60 rokonterületi és általános alkotmányos jellegű szabályhoz.

[47] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[48] Nem azt állítom ezzel, hogy a környezetvédelem és a rokonterületi jogok között ne lenne meg már egy igen erős kommunikáció, csak azt, hogy ez a kommunikáció nem eléggé szisztematikus. Egyetértek Bándival, amikor azt állítja, hogy a környezetvédelmi jog sok esetben úttörő szerepet játszik és más jogágak, sőt maga az általános közigazgatási eljárásjog is meghonosít olyan eljárási jogintézményeket, amelyek a környezetvédelmi jogban kezdték a karrierjüket. Ilyenek például a hatásterület vagy a közmeghallgatás jogintézményei (Bándi 3., p. 91.).
[49] Fülöp 8.
[50] Ld. a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 32. § (1) bekezdését.
[51] A katasztrófák elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtására kiadott 2/2001. (I. 17.) Korm. sz. rendelet 17 § (4) bekezdése.

Nagyon sok vízgazdálkodási (pl. a vízikönyvvel kapcsolatban), erdőgazdálkodási (erdészeti adattár) és más rokonterületi szabály teszi hozzáférhetetlenné vagy nehezen hozzáférhetővé (pl. komoly költségekkel, a jogosultak csak egy részére vonatkozóan) az Aarhusi Egyezmény és a vonatkozó európai jog szerint egyértelműen mindenki számára nyitvaálló környezeti adatokat. E szabályok összehangolására a jogalkotó a 311/2005. (XII. 25.) Korm. sz. rendelet megalkotásakor még csak kísérletet sem tett.

Az egyik legfontosabb összehangolási feladatnak tartanám, hogy a rokonterületi jogok teljes mértékben vegyék figyelembe az egyes tevékenységek környezeti hatásvizsgálati kötelezettségét és semmilyen módon ne kerülhessen sor arra, amire bizony a jelenlegi jogi elrendezés sok helyen a lehetőséget legalábbis tartalmazza, hogy környezetvédelmi engedély nélkül lehessen létesítési típusú engedélyt szerezni és a tevékenységet megkezdeni.

(Különös részi, az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályok összehangolása)
A talajvédelmi bírság jogintézménye, ahogyan azt a termőföldvédelmi jogszabályok tartalmazzák, nincs összhangban a felszín alatti víz és a földtani közeg védelméhez szükséges határértékekről szóló részletes szabályokkal.

Ugyancsak távol esik a környezetre egyik legkomolyabb hatást gyakorló rokonterületi ágazat, a bányászati igazgatás szemlélete a környezetvédelmi szemlélettől. Éles ellentét tapasztalható a környezetvédelmi törvénynek a bányászatra vonatkozó rendelkezéseiben jelentkező határérték centrikus megközelítés; és a bányászati jogszabályok kitermelésre orientált, kötelezettség centrikus szemlélete között. Szintén hiányzik a megfelelő kapcsolat a bányászati jogszabályok és a felszín alatti víz és földtani közeg minőségi védelméhez szükséges határértékekről szóló jogszabály között.

Véleményem szerint hiányzik a megfelelő összhang a közlekedési jog légi közlekedési ágazata és a környezetvédelmi jog zajvédelmi ágazata között is. Érdekes példája ennek az, hogy a repülőterek közelében a zajgátló övezetek kijelölését, ami tipikusan környezetvédelmi szaktudást és tapasztalatokat igénylő államigazgatási feladat, a légiközlekedési hatóság végzi[52].

Az összehangolás szükségességét sok rokonterületi jogterület érzékeli már, de többnyire csak odáig mennek el, hogy ezt általánosságokban kinyilatkoztatják. Tipikus példája ennek az Országos Vasúti Szabályzat, amely szerint a rendelet hatálya alá tartozó valamennyi tevékenység során be kell tartani a vonatkozó környezet- és természetvédelmi szabályokat[53]. Nevezhetjük ezt semmitmondó szabálynak, megközelíthetjük azonban a kérdést úgy is, hogy ez a híd egyik oldala, a másik oldalon, a környezetvédelmi jog oldalán el kell kezdeni az építkezést erre hivatkozással, konkrét szabályokkal.

[52] Ld. a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének stb. szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. sz. rendelet 5-6., 17. és 28. §-át.
[53] Ld. az Országos Vasúti Szabályzat kiadásáról szóló 28/1994. (X. 28.) KHVM sz. rendelet 3. § (5), 6. § (1) bekezdését.

6. A környezetvédelmi jogon belüli összhang erősítése

(A kereszthivatkozások hiánya)
Nem csak a környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok rendelkezéseinek kell egymásra tekintettel lenniük, de a környezetvédelmi jog egyes rendelkezéseinek is. Gondolok itt elsősorban a környezetvédelem általános részének, és az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozások összhangjának megteremtésére. Ma még kevés példa van arra, hogy ezekben a jogszabályokban utalásokat találhatnánk egymásra. Az egyik ilyen kereszthivatkozás a hulladékgazdálkodási törvényben található, amely meghatározott üzemeltetők környezetvédelmi felülvizsgálatát rendeli el egy meghatározott határidőig[54]. Az alacsonyabb szintű hulladékgazdálkodási jogszabályok azután a felülvizsgálatnak a hulladékkezelési ügyekben alkalmazandó speciális többletszabályait is felsorolják[55].
(A hatásvizsgálati eljárásban tett megállapítások, feltételek nyomonkövetése)
A környezetvédelmi jog egészének hatékonyabb működtetése érdekében szükségesnek látnám a környezeti hatásvizsgálat típusú, általános részi engedélyezési eljárásokban tett tényállás megállapítások, feltételek továbbvitelét az egyes szakterületek saját engedélyeiben, szakhatósági állásfoglalásaiban, intézkedéseiben, ellenőrző és végrehajtó aktusaiban. Sajnos a jogfejlődés az utóbbi években éppen ellenkező irányban hat. Mintha a „ne bis in idem" elvét akarnák alkalmazni a környezetvédelmi hatóságok részvételére az egyes engedélyezési folyamatokban, holott nyilvánvaló, hogy mire egy általános beruházási tervből konkrét kiviteli tervek lesznek, addigra nagyon sok minden változik mind a beruházás oldalán, mind pedig a befogadó környezet állapotában, nem beszélve a beruházás működésbe állásáról. A környezetvédelmi hatóságok második, harmadik beleszólási lehetőségének megszüntetése mögött általában az a korántsem tiszteletre méltó jogalkotói célkitűzés áll, hogy ezzel a közösségi részvétel lehetőségét a minimálisra korlátozzák a beruházási ügyekben, hiszen a Legfelsőbb Bíróság már hivatkozott 1/2004. KJE határozata a közösségi részvételt éppen a felügyelőségek szakhatósági részvételéhez kötötte, és etekintetben az e határozat helyébe lépő 4/2010. KJE határozat sem változtatott. Ha tehát az ágazati jogalkotó kiiktatja a környezetvédelmi szakhatósági részvételt az adott létesítési típusú engedélyezési eljárásból, ezzel a saját szempontjából „két legyet üt egy csapásra", azaz csökkenti a környezetvédelmi kötöttségeket, és megszabadul a közösségi részvétel „nyűgétől" is[56].

(A hatásvizsgálati engedély család szabályainak összehangolása)
Ugyanakkor, a magyar jogban létező legalább nyolcféle hatásvizsgálati típusú eljárás (hatásvizsgálat, felülvizsgálat, teljesítményértékelés, környezeti vizsgálat, stratégiai hatásvizsgálat, nemzetközi hatásvizsgálat, telepengedély, ágazati, pl. Natura 2000-es, vagy világörökségi hatásvizsgálatok, stb.) jelenlegi egyenetlen szabályozását is rendezni kellene, ideértve a definíciókészletük egységesítését, a vizsgálatok készítésére való jogosultság jelenleg különbözően szabályozott kérdését, az eljárási lépéseket és végül az egymáshoz

[54] Ld. a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 56. § (5) bekezdését.
[55] Ld. a települési hulldékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. sz. rendelet 29. §-át.
[56] Hacsak nem követjük Bándi rendkívül progresszív értelmezését, ami szerint „a KJE fogalmazását nem lehet kizáró, korlátozó módon értelmezni, ugyanis abban nem szerepel annak még a lehetősége sem, hogy a keresetindítási jog mindezeken túl nem terjeszkedhet, hanem éppen ellenkezőleg, a jogegységi határozat lényege, hogy ezen ügyekre bizonyosan, minimálisan kiterjed e jog" (Bándi 3., P. 93).

való kapcsolódás kérdését is. Komoly hiányossága például a hazai környezeti jogunknak, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálat és teljesítményértékelés 1995 óta létező jogintézményei részletszabályainak többsége mind a mai napig hiányzik, ugyanakkor a hatástanulmány készítés jogosultságának kérdését egyedül éppen itt kísérelte meg a jogalkotó rendezni, míg ez a fontos témakör a jogintézmény-család többi eleménél teljességgel szabályozatlan maradt. Egy másik probléma: a környezetvédelmi felülvizsgálat esetében részben szabályozatlan, részben ellentmondásos a közösségi részvétel kérdése.

(A Kvtv. és az alacsonyabb szintű szabályok ellentmondásai)
Ellentmondás volt bizonyos részletszabályok tekintetében a Kvtv. és a végrehajtó jogszabályok között is, így például a törvény minden esetben határozott idejű határozatokról rendelkezett, a vonatkozó kormányrendeleti szintű szabály pedig kifejezetten megengedte a környezetvédelmi engedély határozatlan időre történő kiadását is. Jellemző módon a jogalkotó ezt az ellentmondást úgy szüntette meg, hogy a Kvtv-ből elhagyta a határozott időre vonatkozó rendelkezést. Szintén nem egyértelmű, hogy a törvény közmeghallgatásra vonatkozó szabályai csak a hatásvizsgálati eljárásra vagy a többi eljárás közül néhányra is vonatkoznak-e[57].

A környezetvédelmi jog általános részén belüli, illetőleg az általános rész és a környezeti elemek, tényezők szabályozásával foglalkozó szakterületek mihamarabbi összehangolása az egyik legfontosabb előfeltétele annak, hogy a környezetvédelmi jog egésze a rokonterületi jogok felé jogharmonizációs igényekkel léphessen fel.

7. A környezetvédelmi szak-államigazgatás egységes definció-készletének elősegítése

(A definíciók jelentősége)
A definíciók alkothatják egy jogterület és kapcsolódó részei közös nyelvét. Fontos kiinduló feladat ezért a definíciók pontos tisztázása. Etekintetben a környezetvédelmi és rokonterületi államigazgatási jogágazatok úttörő szerepet vállalhatnak. Szembetűnő általános sajátossága ugyanis jogunknak, hogy az egyes államigazgatási ágazatok nem vesznek tudomást egymás szóhasználatáról. Így például a „közhasznú" kifejezést a közösségi részvételi, adójogi vagy éppen a közszolgáltatásokról rendelkező jogszabályaink teljesen különböző értelemben használják[58]. Hozhatnék példákat bőségesen a környezetvédelem tekintetében is, ahol a jogalkalmazó sokszor valósággal elvész a hasonló hangalakú, vagy éppen azonos formájú, de nem azonos tartalmú fogalmak dzsungelében[59].

[57] Ld. a Kvtv. 72. § és 93. §, valamint a 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. 11. § szövegének változásait az elmúlt 10 évben.
[58] Bíró 121. old., EMLA, NOSZA program, 2003, Budapest
[59] Péter Judit egy alapvető fogalmat, a *környezetszennyezés* fogalmát hozza fel példának, amit a Kvtv. 4. § g) pontja és a felszni vizek védelméről szóló kormányrendelet hasonlóan fogalmaz meg, viszont a felszín alatti vizekre vonakozó jogszabály és a vízgazdálkodási jogszabályok ettől és egymástól is eltérő megközeltéseket alkalmaznak. EMLA, 2003, személyes közlés.

(Hatásvizsgálat és közmeghallgatás nem környezetvédelmi jogágakban)
Ilyen például a rokonterületi jogágak közül a géntechnológiáról szóló jogszabály, amely a *környezeti hatásvizsgálat* kifejezést egy a géntechnológiai hatóság által elvégzett belső, tudományos hatáselemzésre alkalmazza, nem véve tudomást arról, hogy a környezeti hatásvizsgálat a környezetvédelem területén más jogszabályokban egy sajátos szabályok alapján, számos külső résztvevővel lefolytatott formális eljárás[60]. Ugyancsak a környezetvédelem általános részéből vett át szakkifejezést a közlekedési jog egy ágazata a légiközlekedés szabályai között, amikor úgy rendelkezett, hogy meglévő repülőtér működési feltételeinek jelentős mértékű megváltoztatása vagy a zajgátló övezet egyéb okból bekövetkező módosításakor az engedélyezési eljárás részeként *közmeghallgatást* kell tartani[61]. A kép teljessége kedvéért megjegyzem, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi jogon belül is van két hasonló jogintézmény, a Natura 2000-es területekre és a kulturális örökség védelmére vonatkozó szabályok között.

Kiss egyébként ezzel kapcsolatban egy más nézőpontot is felvillantott. Eszerint ugyan a jogintézmények névazonossága megtévesztő lehet, de pl. egy légügyi közmeghallgatás nem lehet annyira más, mint egy környezetvédelmi, sőt fel kell tennünk a kérdést, hogy egyáltalán, mi lehet egy közmeghallgatáson speciálisan környezetvédelmi?[62] Az említett megközelítés helytállóságát (legalábbis a konkrét példa esetében) időközben mindenben igazolta a Ket., amely a jogintézményt általánossá emelte (62. §).

Természetesen, mint a jelen tanulmány sok más megállapítása, csak a probléma felvetéséig tud eljutni, a környezetvédelmi és rokonterületi jogágazatok egységes definíciórendszerének kidolgozása a jelen kutatás körét mesze meghaladja, további interdiszciplináris kutatócsoportok feladatát kell, hogy képezze majd a közeli jövőben[63].

[60] Ld. a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 14. § (4) bekezdését.
[61] Ld. a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének stb. szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. sz. rendelet 20.§ (3)-(4) bekezdését.
[62] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[63] Valószínűleg az egyes eljárási jogintézményekhez kapcsolódó közös definíciókészletnél nem is lehet majd megállni, egy egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog valószínűleg újraértelmezné az eljárási alapelveket is. A Függelékben több példát is találunk egy ilyen igény meglétére, a legmarkánsabb talán Michael Warning kémiai biztonsági tárgyú tanulmánya (4. fejezet), amelyben utal arra, hogy az ügyfélegyenlőség elve ezen a területen különös jelentőséggel bír és elképzelhető, hogy részletesebb, speciálisabb kidolgozást igényel majd.

II. Az egységes környezetvédelmi és határterületi eljárásjog lehetséges elemei

Az I. fejezet elméleti kitérője után térjünk vissza a joggyakorlati elemzéshez. Véleményem szerint az egységes környezeti eljárásjog létjogosultságát a 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.

(Egységes vagy egységesített környezeti eljárásjog)
Minden környezetvédelmi és rokonterületi államigazgatási eljárásra minden esetben kötelező szabály viszonylag kevés lenne megfogalmazható. Csak emiatt az ilyen eljárási jogintézmények összegyűjtése és katalogizálása alighanem értelmetlen volna. Az új egységes (vagy csak egységesített[64]) eljárási szabályok között azonban nagyon sok olyan szabályra lenne szükség, amelyek bizonyos körülmények között kötelezőek, illetőleg alkalmazásukat a jogalkotó megfontolásra ajánlja, ezzel szélesítve az eljáró hatóságok intézkedési lehetőségeinek körét, javítva hatósági munkájuk hatékonyságát.

(A kogencia idői dimenziója)
A kogencia körének meghatározása fontos jogpolitikai döntés lenne. E döntésnek volna egy sajátos idői dimenziója. A szabályozás körébe vont eljárások nagy különbségei, a rokonterületi eljárások saját szabályozási kultúrája és szakmai, eljárási önállósága azt diktálja, hogy kezdetben csak igen kevés közös eljárási szabály lehetne minden esetben, minden eljárásra nézve kötelező. A közös szabályok joggyakorlatának megfelelő kialakulása, elfogadottságuk növekedése során ugyanakkor a kogens szabályok köre az idő előrehaladtával fokozatosan kiterjeszthető lenne.

1. Az eljárás megindítása

a. Az eljáró hatóság meghatározása

Eljárásjogi problémák

(A rendes elsőfokú és másodfokú hatóságoktól eltérő hatóságok megnevezése)
Az ágazati anyagi jogi jogszabályok természetesen általában egyértelművé teszik, hogy milyen típusú hatóság jár el egy adott ügyfajtában[65] [66] [67]. Eltérő rendelkezés hiányában az

[64] A feltárt eljárási jogintézmények egységes szabályba rendezése mellett egy alternatív jogalkalmazói felhasználás lehetne a meglévő környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok külön-külön átjavítása és ily módon eljárásjogi szempontból összehangolása, különösen pedig az újonnan alkotott ilyen szabályok esetén az elemzések eredményének felhasználása. Többször rámutattunk már arra is, hogy amennyiben egyik jogalkalmazási felhasználás sem valósul meg, a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog létének tudatosodása és módszertani feltárása a jogutdomány és a jogi oktatás egyik termékeny területévé válhat.

[65] Szabó Lajos felhívja arra az egyszerű, mégsem mindig nyilvánvaló körülményre a figyelmet, hogy a hatáskört meghatározó jogszabálynak nem csak az első fokon eljáró szervet és a fellebbezést elbíráló hatóságot, hanem az eljárás körébe tartozó ügyfejtát is szabatosan meg kell határozza (Szabó p. 63.).

is nyilvánvaló, hogy a legalacsonyabb szintű, helyi vagy regionális hatóságnak kell eljárnia. Ugyanakkor a jogalkotó nem mindig elégszik meg az első fokú hatáskörnek[68] a legalacsonyabb szintre történő telepítésével, egyes esetekben úgy véli, hogy az ügy fontossága, esetleg 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 következetesek, 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, például a közlekedési jogban a Központi Közlekedési Felügyelet jogkörei, sőt a miniszter vagy a minisztérium elsőfokú jogkörének meghatározására is akad példa. Gyakorlati és elméleti problémát főleg ez utóbbi két szint jelent, hiszen a jogorvoslati fórum alkotmányos normáknak is teljesen megfelelő biztosítása akadályokba ütközhet[69].

---

[66] A Ket. 19. § (1) bekezdése alapján a hatóság hatáskörét jogszabályban kell meghatározni, továbbá ki kell jelölni az első fokú, illetőleg, ha eltér a Ket. 106-7. §§-ban megjelölttől a másodfokú hatóságot is. Jóllehet a Ket. 22-24. §§-ai leírják a hatáskör vizsgálatának, illetőleg a hatásköri összeütközések megoldásának rendjét, ezek a szabályok első sorban a különböző ágazati hatóságok közötti döntést, nem pedig egyazon ágazat különböző szintű hatóságai közötti döntést tartják szem előtt, feltehetően abból a megfontolásból, hogy egyazon szervezetrendszeren belül a magasabb szintű hatóság döntése ezekben a kérdésekben amúgy is irányadó. Ezzel együtt a kétféle hatáskör létezik, a szakirodalom vertikális, illetőleg horizontális hatásköröknek is nevezi őket (Lőrincz 2, p. 137.). A kétféle hatáskör elkülönülésére tekintettel véleményem szerint nem teljesen helytálló Szabó Lajos megállapítása, miszerint hatásköri összeütközés kizárólag a különböző hatáskörű szervek között fordulhat elő, míg az azonos hatáskör szervek vitája már csakis illetékességi összeütközés lehet (Szabó, p. 80.).

[67] Lövétei szerint létezik másfajta hatáskör kijelölés is, mégpedig eljárási kérdésekben: „Az eljáró hatóságok eljárási cselekményeivel kapcsolatos külön hatósági döntések – pl. eljárási bírság kiszabása – speciális eljárásjogi hatáskör statuálásaként is felfoghatók." (in Lőrincz 2, p. 132.) Hasonlóan ír Patyi András is: „A Ket. hatásköri szabályainak más része viszont kifejezetten eljárási értelemben vett hatásköröket, döntési jogköröket tartalmaz (igazolási kérelem elbírálásának, különböző eljárási természetű döntések, végzések meghozatalának joga, a vgégrehajtással összefüggő jogkörök). Értelemszerűen e jogkörök sem gyakrolhatók, ha nincsen a hatóságnak az ügyben az anyagi jogszabály által kijelölt (biztosított) hatásköre (…). (Baraczkáné, p. 136.) Az anyagi és eljárási hatáskörök részletes kifejtését találjuk még Kalas Tibornál (in Fazekas, p. 390.). Az eljárási hatáskörök nála belső, külső és szervezeti hatáskörökre bomlanak. Ezek közül véleményem szerint csak a külső eljárási hatáskör bír ehelyütt jelentőséggel, mert ez felel meg a hatáskör fentebb tárgyalt szűkebb fogalmának (hatósági jogkör).

[68] A hatáskör kifejezés első alkalmazásánál indokolt egy pontosítás: bár a Ket. ezt a kifejezést használja, valójában a feladatkör – hatáskör – hatósági jogkör hármasból a legutóbbira gondol. Erre csaknem minden a kérdést tárgyaló szakkönyv rámutat (pl. Baraczkáné p. 135. vagy Fazekas p. 389.). Ezzel szemben Józsa Fábián egységesen, szinonímaként kezeli a hatáskör és hatósági jogkör fogalmakat, pontosabban ugyanannak a dolognak a két oldalaként: „amikor hatáskörről beszélünk, azon az anyagi normát tartalmazó jogszabály által biztosított egyedi döntési jogosultságot értjük. (…) amikor a hatósági jogkörre hivatkozunk, akkor a kérdés másik oldalát, a hatóságnak a hatáskörgyakorlással összefüggő alaki természetű intézkedési jogosultságait, igénybe vehető jogi eszközeit (eljárásindítási, döntéshozatali képesség, idézés, bírságolás, okirat, tárgyi bizonyíték lefoglalása, tanúmeghallgatás, tárgyalás tartása stb. értjük alatta. Vagyis, ha a hatáskörre hivatkozunk, akkor a döntésre fókuszálunk, ha a hatósági jogkört említjük, akkor az eljárásra." (Józsa, p. 72.). Ez az utóbbi álláspont véleményem szerint remekül kapcsolódik az anyagi és eljárási jelleg összemosódott vagy méginkább egységesülő szemléletéhez, amire a főszövegben röviden utalok.

[69] A hatáskör és a jogorvoslat témaköréhez kapcsolódik és a jelen tanulmányban lefolytatott vizsgálódás jövőbeli kiterjesztésének egyik lehetséges útját mutatja be Tietje (Függelék, 2. fejezet) a környezetvédelmi szempontú joghatósági kérdések, illetőleg az adott állam által elbírált nemzetközi jogorvoslati eljárások egyes alapelveinek a megfogalmazásával.

Dolgozatunk és a környezetjog egésze szempontjából jelentős mellékszála a hatáskör kérdésének, hogy – mint nézetünk szerint rendesen – az anyagi jogi és eljárásjogi jelleg itt is meglehetősen összekeveredik. Láthattuk, hogy, bár alapvetően az eljárás főszereplőjének kiválasztásáról, azaz az egyik leglényegesebb eljárásjogi kérdésről van szó, az ügy tárgya és az azzal kapcsolatos jogpolitikai megfontolások szerinti anyagi jogi szabályoknak van döntő szava atekintetben, hogy végülis ki rendelkezik majd hatáskörrel. Ahogyan Lövétei István fogalmaz[70]: *„A hatáskör mindenekelőtt „anyagi" jogi intézmény, azt jelenti, hogy az adott közigazgatási (állami) szervnek mire van joga, amellyel mások jogait érintő döntéseket hoz. Mint eljárási intézmény, a hatáskör és az illetékesség arra vonatkozik, hogy adott ügyben van-e olyan közigazgatási szerv, amelyik ügyintézőként eljár, illetve melyik a szóba jöhető sok közül."* Azt hiszem, hogy az „anyagi" kifejezés idézőjelbe tétele a szerző részéről több, mint indokolt volt. Szemmel látható, hogy ugyanannak a dolognak a két oldaláról van szó, mint nagyon sok a jelen dolgozatban tárgyalt jogintézmény esetében. A környezetvédelmi jog véleményem szerint az anyagi és eljárási jelleg összemosása vagy mondjuk inkább úgy, szintetizálása terén a jogágak között élen jár, talán éppen praktikus, célra irányult szemlélete miatt.

(A hatáskörök elkülönítése a különböző környezetvédelmi hatóságok fajtái között)
Az engedélyező hatósággal kapcsolatos egy további fontos tisztázandó kérdés a környezetvédelmi/természetvédelmi szakosodott hatóságok és a helyi környezetvédelem és természetvédelem egyes hatósági feladatainak ellátásáért felelős jegyző hatáskörének szétválasztása. Erre a kérdésre a III/2. fejezetben térünk majd vissza. Már itt jelezzük viszont, hogy a szakirodalom kétkedéssel 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[71]. Fodor emiatt a megoldást – természetesen a folyamatos alulfinanszírozottság állapotának megszüntetésén túlmenően – abban látja, hogy egy önkormányzati reform keretein belül a szabályozási és végrehajtási jogköröket még jobban el kellene választani, és erősíteni kellene a regionális szintet, ideértve a nem megfelelően érvényesíthető, sajátos infrastruktúrát igénylő jogkörök egy részének elvonását[72].

(Egy extrém példa az elsőfokú hatóság meghatározatlanságára)
Kiss hívja fel a figyelmet, hogy arra is van példa, amikor nem is mondja meg a jogszabály, hogy ki jár el,[73] ilyen pl. erdőügyben az Erdészeti Biztonsági Szabályzat kiadásáról szóló 15/1989. (X. 8.) MÉM rendelet Melléklet 4.17. pontja.[74]

[70] In: Lőrincz, p.154.
[71] Ld. pl. Nagy János átfogó elemzését a jegyző környezetvédelmi hatásköreiről (p. 28.).
[72] Fodor 4., p. 32.
[73] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[74] 4.17. A munka megkezdése előtt gondoskodni kell arról, hogy a veszélyeztetett körzetben a munkát végzőkön kívül senki se tartózkodjon (pl. veszélyeztetett lakóházban, hétvégi házban, kertben). Ha a veszélyeztetett körzet közterület, a munka azután kezdhető el, miután az illetékes hatóság (pl. a helyi önkormányzat jegyzője, közlekedésrendészet) az engedélyt megadta és a közterületet a forgalom elől elzárta.

Nyilván előfordulhatnak olyan esetek, amikor a jogalkotó nem akarja a saját jogszabályát más jogágazatoknak a sűrűn változó hatásköri (és pedig nem illetékességi, ahogy az idézett jogszabályban helytelenül szerepel) szabályaitól függővé tenni, a szóban, forgó esetben azonban a jogalkotó egyszerűen megspórolta magának az erőfeszítést, hogy utánanézzen, hogy milyen esetben milyen hatóságok járnak el, holott az erdészeti hatóságok munkáját ezzel jelentősen segíthette volna.

A problémák kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Az illetékességi ütközések elkerülésének hatásköri technikája)
Az elsőfokú hatósági jogkörök másodfokra vitelének egyik gyakrabban tapasztalható esete az, amikor egy ügy nagy területet érint és ezért több elsőfokú hatóság is illetékes lenne az ügyben. A pozitív illetékességi összeütközésnek ez egyfajta hatásköri megoldása, a Ket. 23. §-ában szabályozott kijelölési eljárást elkerülendő. Ettől a viszonylag általános megoldástól eltérő érdekes szabályozást találtunk a korábbi termőföldvédelmi jogban, ami éppen ellentétes volt az említett megoldással, azaz az elsőfokú hatáskör lehető legmagasabb szintre telepítésével. A jogalkotó nem hogy az országos szintnek kívánt volna első fokú hatósági jogkört adni, hanem éppenséggel még azt is el akarta kerülni, hogy a megyei szintű kiemelt elsőfokú ügyekben a több megyét is érintő ügyekben az országos hatóságnak intézkedni kelljen, vagy netán kivételes esetben elsőfokú jogköre is legyen, azért úgy rendelkezett, hogy az érintett megyék (főváros) közül az jár el, amelyiknek a legnagyobb területe érintett[75]. Ezzel tehát úgy vitte hatásköri szintre az illetékességi összeütközés megoldását, hogy a Ket. eseti kijelölési eljárásának egyik lehetséges megoldását általános érvénnyel rögzítette.

(Egy példa, ahol ugyanaz a szervezet az építtető, valamint az első és a másodfokú hatóság)
A sajátos építményfajták körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekre vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezési eljárások szabályairól szóló 40/2002. (III. 21). Korm. rendelet 2. § 2. pontja szerint építtető a honvédelmi miniszter által építtetői feladatra feljogosított szervezet, míg a 3. § (1) bekezdés szerint a honvédelmi és katonai célú építmények tekintetében az építésügyi hatósági jogkört első fokon a Honvédelmi Minisztérium illetékes hivatalába tartozó katonai építésügyi hatósági osztály, másodfokon pedig maga a honvédelmi miniszter gyakorolja. Bár az első látásra is legkevesebb különlegesnek nevezhető kormányrendeletet több esetben vizsgálta az Alkotmánybíróság, kisebb hibák megállapítása mellett ezt a hatásköri elrendezést alkotmányosnak találta. Sajnos a gyakorlatban, ahogyan az több ügyben[76] tapasztalható volt, ez a hatásköri elrendezés nem mindig vezet megnyugtató eredményre, ami a létesítési engedélyezési határozatok színvonalát, illetőleg az érintettek jogorvoslati jogainak megfelelő biztosítását illeti.

[75] A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 39. § (4) bekezdése; a 2007. évi CXXIV. törvény hatályon kívül helyezte.
[76] Hogy csak a legnagyobb nyilvánosságot kapott ilyen ügyeket említsük: a Zengőn, a Tubesen vagy a Kányahegyen épített radarok esetében a honvédelmi hatósági rendszeren kívül álló hatóságok rendre igen súlyos tartalmi és eljárási hibákat állapítottak meg.

Megvitatás, javaslatok

Tekintsük át először a kérdés körüli vitában leggyakrabban elhangzó érveket!

(Szervezési, államszervezeti megközelítés)
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[77].

(A felettes, illetőleg a felügyeleti szerv meghatározása közigazgatási eljárási törvényeinkben)
Ugyanakkor a jogorvoslati jog érvényesítésének szintén alkotmányos joga szempontjából, ahogyan azt korábban az Áe. felettes szervekről rendelkező 96. §-ában láthattuk, 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. ugyanakkor már nem is tesz lehetővé más megoldást, 116. §-ában felügyeleti szervként egyértelműen a minisztert nevezi meg, tehát a másodfokú hatóságot illetően ez az egyedül elfogadható jelenlegi közigazgatási jogunkban.

(Speciális szakértelem rendelkezésre állása, mint a hatósági eljárás feltétele)
A természetvédelmi jog területén tovább színesíti a képet az, hogy az első fokon eljárni rendelt minisztérium alatt nyilvánvalóan a Természetvédelmi Hivatalt (vagy a minisztérium hasonló szervezeti egységét) értik, ahol a kiemelt fontosságú természetvédelmi államigazgatási ügyek eldöntéséhez szükséges tapasztalat és áttekintés rendelkezésre áll. Mindezek miatt néhányan ismét csak a minisztérium szerepeltetését tartják indokoltnak.

(A rendkívüli első és másodfokú eljárások visszaszorítása melletti érvek)
Mint arra Bándi Gyula már korán felhívta a figyelmet, mind alkotmányjogi, mind pedig közigazgatási jogi szempontból helytelen a miniszternek vagy a minisztériumnak közvetlen hatósági jogkört biztosítani. A miniszter maradjon inkább politikai szereplő, akinek feladata részben a minisztérium irányítása, részben pedig a kormányban betöltött tagság. A minisztérium feladata pedig az adott 'ágazat' politikájának a kidolgozásában való közreműködés, illetve az alárendelt közigazgatási szervezet felügyelete.[78]

[77] Lőtéteinél ez a következőképpen jelenik meg: a közigazgatási jog klasszikus elvei szerint a jogosultság személyes, azaz a szerv vezetőjét illeti meg, még akkor is, ha természetesen a kiadmányozási jog telepítéséről és/vagy a helyettesítéséről gondoskodnia kell. Véleménye szerint az a jogszabályi megoldás, amely a szerv vezetőjén kívül a szervet vagy valamilyen szervezeti egységet jelöl meg hatáskörrel rendelkezőként, ellentétes ezekkel az elvekkel. A megoldás mellett csak látszólag helyes érv az, hogy a jogorvoslat elbírálására így a szerv vezetője még rendelkezésre állhat, hiszen ebben az eljárásban is a vezetőnek nem lesz más választása, mint a saját szervezeti rendszerének előkészítő, szakmai munkájára támaszkodni (Lőrincz 2, p. 138-9.).
[78] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

A magam részéről is úgy látom, hogy a rendkívüli első- és másodfokú hatáskörök megalkotásával a jogalkotó az egyes közigazgatási döntésekben a politikai (akár szakmapolitikai) szempontoknak kíván elsőbbséget adni a szakmai, igazgatási szempontok kárára. Amennyiben egy ágazatban várhatóan előfordul, hogy egyes ügyek jelentőssége, 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 a kizárólagos eljárási jogkörét határozza meg. A rendes eljárási szintek megkerülésével a másodfok, a miniszter vagy a minisztérium elsőfokú vagy másodfokú hatósági jogkörökkel való felruházása viszont, amellett, hogy a szakmai szempontoknak sem mindig felel meg, óhatatlanul a jogorvoslathoz való alkotmányos jog valamilyen sérelmével jár.

b. A kérelmező személyének meghatározása

Eljárásjogi problémák

Két kérdéscsoportot vizsgálok ebben a fejezetben: azt, hogy általában véve ki léphet fel a környezetvédelmi és rokonterületi ügyekben a kérelmező[79] 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 az engedélyes helyén. A környezetvédelmi eljárásjog speciális ügyfél kategóriájának statikus és dinamikus megközelítéseként is jellemezhetnénk ezt a két problémát.

ba. A kérelmező ügyfél személye

(Bárkinek joga van az ügyféli funkció betöltésére)
A kérelmező személyének meghatározása az ügyféli jog meghatározásának egyik speciális leágazása a környezetvédelmi eljárásjog területén. Első közelítésben, a jogállamiság követelményeinek megfelelően abból kell kiindulni, hogy minden ügyfél beadhat különféle környezetvédelmi vagy rokonterületi engedélyek megszerzésére irányuló kérelmet a hatóságokhoz. Ugyanakkor a környezet védelméhez fűződő sajátos szempontok ezt a követelményt némileg felülírják, hiszen egy környezetvédelmi tevékenység folytatása vagy egy beruházás környezetvédelmi szempontból megfelelő működtetése szempontjából korántsem közömbös a kérelmező és ezáltal az esetek nagy részében egyúttal a létesítményeket működtető, a tevékenységeket folytató személye[80].

[79] Jóllehet kérelmet nem csupán az ügyfél terjeszthet elő, hanem az eljárásban szereplő más személy is, például a tanú vagy a szakértő (Fazekas, p. 410.) a jelen fejezetben kérelmezőnek azt az ügyfelet nevezzük, aki az eljárást a Ket. 34. §-ában írt rendben megindítja, majd továbbra is az ügy ura marad. Józsa Fábián mutat rá, hogy a Ket. rendszerében egyaránt megtalálható a kérelmező ügyfél, az ellenérdekű ügyfél, az érintett ügyfél és az azonos érdekű ügyfél is (Józsa, p. 62.).

[80] Természetesen más jogágazatokban is előfordulhat, hogy bizonyos tevékenységet csak meghatározott szakmai stb. háttérrel rendelkezők számára engedélyezhetnek, a mezőgazdasági vagy a kereskedelmi jog bővelkedik az ilyen példákban.

(Az ügyféli kör szűkítésének lehetséges szempontjai)
Figyelembe kell vennünk e körben legalább a következőket:
- a beruházó pénzügyi hátterét, amely által megvan a lehetősége arra, hogy a beruházásának káros környezeti hatásait kiküszöbölendő vagy legalábbis csökkentendő megfelelő környezetvédelmi felszereléseket építsen be, alkalmazzon;
- vagy éppenséggel az esetlegesen nem megfelelő vagyoni helyzetét, amikor okkal felmerülhet, hogy esetleg a környezetvédelmi beruházásokon kíván majd megtakarításokat elérni;
- lényeges lehet az is, hogy a beruházó és munkatársai milyen környezetvédelmi ismerettel, technológiával, gyakorlattal rendelkeznek, ami a környezetre veszélyes tevékenység megfelelő folytatását ígéri vagy
- a másik oldalon, esetlegesen milyen környezetvédelmi delictumok (a büntetőjog vagy akár a szabálysértési jog területén) tapadnak már a nevéhez, ami viszont az ismétlődés veszélyét idézi fel.

(Védett állatfajok tartására vonatkozó engedély lehetséges engedélyesei)
Jó példa erre a természetvédelmi jogban a védett állatfajok tartására stb. vonatkozó 348/2006. (XII. 23.) Korm. sz. rendelet 4. § (1) és (2) bekezdése, ami szerint védelemben részesülő állatfaj egyedének tartása, hasznosítása, bemutatása főszabályként csak költségvetési szerveknek vagy közhasznú szervezeteknek (olyan civil szervezeteknek, amelyek az erre vonatkozó törvény szigorú feltételeinek megfelelnek az egyebek közt az átláthatóság és az elszámoltathatóság területén) engedélyezhető és nekik is csak bizonyos feltételek mellett (közérdeket szolgáló tevékenység, felelős személy foglalkoztatása és az előírt tartási feltételek tartós biztosítása). Hasonlóan az előző pontban felvázolt logikához, a természetvédelmi jog negatívan is behatárolja az engedélyes személyét. Felelős személy (vagy kivételesen természetes személy engedélyes) eszerint nem lehet az, akit természetvédelmi illetve állatvédelmi tényállás alapján jogerősen büntetőjogi, szabálysértési felelősségre vontak, illetve bírsággal sújtottak.

A probléma illusztrációjaként felhozott példán kívül a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban további példákat is bemutatok majd. Már itt látszik azonban, hogy a természetvédelmi jog a szabályozási tárgykörénél, a jogág történeti hátterénél és szemléleténél fogva erősebb védelmi alapállást foglal el a környezetvédelmi jog többi ágazatához képest.

bb. A kérelmező és az anyagi jogi jogosított (engedélyes) elkülönülése, illetőleg változása

A nagyobb, környezetvédelmi szempontból is jelentős beruházások esetében a gyakorlatban előfordul, hogy az eljárásjogi kérelmező és az engedéllyel anyagi jogi szempontból jogosított, illetve kötelezetett személye nem ugyanaz. Ez a határozat végrehajtásában, feltételeinek teljesítésében mindenképpen gondot okoz, az imént elemzett természetvédelmi jogi példa tükrében azt is láthatjuk, hogy ez a gond mennyire mély lehet, és a feltételek milyen gondos elemzését igényli (igényelné) – hiszen elképzelhető, hogy az engedélyt megkapó személy makulátlan természetvédelmi múlttal rendelkezik, az a személy viszont, akire az engedélyt átruházza, már nem. A környezetvédelmi

hatóságoknak főszabályként minden ügyben meg kellene lennie a lehetősége arra, hogy kontrollálja, ténylegesen ki fogja gyakorolni a környezetvédelmi engedélyekben meghatározott tevékenységeket.

A környezetjognak, közelebbről a környezetvédelmi eljárásjognak garanciákat kellene adnia arra az esetre, ha a tevékenységet más gyakorolja, mint aki az eredeti engedélyt kapta, akár azért, mert a kérelmező eleve nem a saját maga számára kérte az engedélyt (ez a környezeti hatásvizsgálat ügyfajtája esetén gyakran előfordul, a kérelmező lehet a beruházás tervezője, kivitelezője vagy akár a környezeti hatástanulmányt készítő, azt összefogó cég, sőt az is gyakorlati, hogy az eljárás megindulásakor a későbbi üzemeltető, azaz anyagi jogi jogosított személye nem is ismert még[81]) akár azért, mert később változás következik be az engedélyes személyében. Van egy harmadik, kisebb gyakorlati jelentőséggel bíró eset is, amit azért szintén kezelni kell: az engedélyes jogi személynél a megfelelő garanciális elemekkel, pl. képesítési feltételekkel rendelkező személy (a fenti példában: „felelős személy") változik munkajogi okokból.

Fontos ehelyütt is látni, hogy a környezetvédelem sajátos igényeit nem elégítik ki az általános eljárási szabályok, bár a Ket. 16. §-ának módosítása 2008-ban az ügyfél bizonyos személyében rejlő feltételekkel már kiegészítette a jogutódlás szabályait, ahogyan azt a jogirodalomban Józsa Fábián és Baraczka Róbertné már előre vetítette[82]. Utóbbi szerző részletesen kifejtette, hogy bár a 2008 előtti Ket. a kérelemre indult ügyekben elvileg kivétel nélkül megengedte a jogutódlást, az anyagi jogszabályok már akkor is tartalmazhattak olyan feltételeket, amelyek alapján a jogutódlás a megszerezni kívánt jog személyessége folytán kizárt volt. Ezt a személyességet (amit egyébként a Ket. módosítása is alapul vett) egészíti ki a környezetvédelmi és rokonterületi jogok fejlődése személyhez kapcsolódó, de nem feltétlenül személyes sajátosságokkal.

A problémák kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Jogi technika az anyagi jogi jogosított és a kérelmező személyének egybentartására)
A kérelmező definiálására már van példa a vízgazdálkodási jogban, méghozzá szemmel láthatóan azon az elvi alapon, hogy az anyagi jogilag kötelezett, akin a határozatban szereplő jogok és kötelezettségek majd számon kérhetők lesznek, lehetőleg legyen azonos az eljárásjogi kérelmező pozíciójával. Ugyanakkor azonban a vízgazdálkodási jog a részletek kifejtésével adós marad.

A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. sz. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint vízhasználat gyakorlásához, vízilétesítmény használatbavételéhez (együtt: üzemeltetéshez) szükséges vízjogi üzemeltetési engedélyt annak kell kérni, aki a vízhasználattal vagy a létesítmény üzemeltetésével járó – a

[81] Ennek egyik alesete az, amikor a kérelmező az üzemeltető szerepét játssza, azonban eszében sincs a beruházás üzemeltetése, csupán a megkapott környezetvédelmi engedéllyel, mint önmagában is jelentős pénzügyi értéket képviselő jogosultsággal kíván üzletelni.
[82] Józsa, p. 64, illetőleg Baraczkáné p. 82.

jogszabályokban és a hatósági előírásokban meghatározott – jogokat és kötelezettségeket közvetlenül gyakorolja, illetve teljesíti.

A vízgazdálkodási jog sem megy el ugyanakkor odáig, hogy a kérelmező és az anyagi jogi jogosított minden esetben és kizárólag csak ugyanaz a személy lehet. Ugyancsak az idézett jogszabály 5. §-ában, a (2) bekezdésben a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy ha az építtető (tulajdonos) és az üzemeltető személye nem azonos, a vízügyi hatóság az üzemeltetés jogcímét, annak személyi és tárgyi feltételeit megvizsgálhatja. Alacsonyabb szintű, végrehajtó jellegű jogszabály a vízilétesítmények meghatározott körére az üzemeltetés szakmai követelményeinek és személyi feltételeinek vizsgálatát kötelezően is meghatározhatja.

(A kérelmező és az anyagi jogi jogosított belső viszonyára vonatkozó szabályok)
A vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről szóló 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet 6. § c) pontja szerint a vízjogi üzemeltetés iránti kérelem tartalmazza, illetőleg ahhoz mellékelni kell egyebek közt az üzemeltető (engedélyes) és a tulajdonos, illetve (a létesítési engedély jogosítottjának) eltérése esetén a tulajdonos megnevezését és az üzemeltetés jogcímét, a felek erre vonatkozó akaratnyilvánítását, szerződését, nyilatkozatát. Látható, hogy a vízvédelmi jog, csakúgy, mint a legtöbb rokonterületi jog, például az erdészeti jog, nem csinál különösebb problémát abból, hogy ki az engedélyes, abból indul ki, hogy a meglehetősen általános érvényű vízjogi normák betartására mindenki képes és köteles. Elismeri ugyanakkor, hogy egyes esetekben az eljárásjogi és az anyagi jogi funkció kettéválhat, azonban erre e jogterületen főként akkor kerülhet sor, ha a kétféle pozícióban lévő felek ebben maguk megállapodtak.

(Esetek, amikor nem az anyagi jogi jogosítottat kell kötelezni)
Az persze, hogy a hatóság vagy a jogszabály a kérelmezőt az anyagi jogi jogosított személyében rögzítette, még nem jelenti azt, hogy az eljárás folyamán, vagy éppen a végrehajtás ellenőrzése folyamán ne vonhatna be mást is az eljárásba, illetőleg ne terjeszthetné ki a határozat alanyi hatályát más személyekre, ha ez célszerűnek látszik. Különösen akkor van ez így, ha a jogalkotó az engedélyezési eljárásban vagy a beruházás megvalósításában (nem pedig későbbi működtetésében) elkövetett hibákat kívánja szankcionálni, közvetlenül azon, aki e hibákért felelős. Az építési jog például meg is nevez egy ilyen esetet, mégpedig a szabálytalan építkezések miatt elrendelt munkálatok elvégzésére bizonyos körülmények között nem a tulajdonost, hanem az építtetőt kötelezi, még akkor is, ha az engedélyt a tulajdonos nevére adták ki.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 51. § (1) és (2) bekezdése szól erről, elismerve, hogy a főszabály az, hogy az építési hatóság által elrendelt munkálatokat az ingatlan tulajdonosának kell elvégeznie. Ha azonban a szabálytalan építési munkát más végeztette, a munkálatok elvégzésére az építtetőt kell kötelezni. Ha pedig az építési munka végzése során, vagy annak következtében az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető állapot keletkezett, az ezzel kapcsolatban szükségessé vált munkálatok elvégzésére a kivitelezőt is kötelezni kell.

(A tulajdonos és képviselője vagy magánszakértője együttes részvétele az eljárásban)
A rokonterületi jogok közül az erdőgazdálkodási jogban felbukkan egy új elem, amely később jellemző lehet az egész jogterületre: a kérelmezőn kívül, aki itt is az anyagi jogi kötelezett erdőgazdálkodó vagy annak *képviselője*, a jogszabály eljárási rendelkezései előírják a tervező és a végrehajtásért felelős szakember részvételét is az eljárásban. Az éves erdőgazdálkodási tervet az erdőgazdálkodón vagy képviselőjén kívül a tervezőnek és a végrehajtásért felelős szakembernek (szakszemélyzet) is alá kell írnia (Vhr. 43. § (2) bekezdés). A részvétel nem feltétlenül ügyféli pozícióban értendő, inkább szakértőként, esetleg szakértő tanúként jellemezhetnénk ezeknek a szakembereknek az eljárási szerepét, vagy fogalmazhatunk úgy, hogy szerepük még annál is kevesebb, mindössze arról van szó, hogy aláírásuk kötelező okirati kellékként szerepel az eljárásban.

Ezzel a jogalkotó mintegy áthidalja azt az eljárásjogi problémát, hogy egyfelől az anyagi jogi érdekeltnek, a tulajdonosnak, jogszerű használónak stb. mindenképpen részt kell venni az eljárásban, viszont az ő oldalán hiányozhat olyan szakértelem, ami miatt másokat is be kellene vonni az eljárásba. Másfelől ez a megoldás a szakértőre vonatkozó és egyéb általános eljárási szabályokkal könnyen szembe kerülhet, hiszen a tulajdonos által megbízott ilyen szakértők nem állnák ki az elfogulatlanság próbáját, a szakértő kizárására vonatkozó rendelkezések alkalmazásának szükségessége merülne fel.

Érdekes, hogy egy hasonló szerkezetű jogviszonyban, a géntechnológiai tevékenységek engedélyezése során ezzel szemben csak a hasznosító jelenik meg a hatóság előtt az engedélyes pozíciójában, holott egyebek között a géntechnológiai tudományos munkáért felelős személyek részvétele az eljárásban sok információt hozna, és magasabb szintű szakmai kommunikációt eredményezne.

(Géntechnológiával bárki foglalkozhat…)
A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény tulajdonképpen elfeledkezik arról a problémáról, hogy a génmódosított szervezetekkel foglalkozók személyében jelentős különbségek lehetnek, és akár előéletükre, akár szakmai hiányosságaikra tekintettel bizonyos személyeket ki kellene zárni ebből a körből. A törvényben meghatározott engedély iránti kérelmeket a 6. § (1) bekezdés alapján a géntechnológiai hatósághoz a hasznosító nyújtja be. Külön fontosnak tartja a jogalkotó hangsúlyozni azt, hogy az engedélyben előírt kötelezettségek és jogosultságok a hasznosítót terhelik, illetve illetik. Az igazi kérdés azonban inkább az, hogy ki is ez a hasznosító, mennyire garanciális a személyének a jogszabályi körülírása. A törvény 2. § m) pontja szerint

„a hasznosító: géntechnológiai módosítást végző létesítményt létrehozó, természetes szervezeteket géntechnológiával módosító, illetve a géntechnológiával módosított szervezeteket és az azokból előállított termékeket zárt rendszerben felhasználó, a szabad környezetbe kibocsátó vagy forgalomba hozó természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, aki a felsorolt tevékenységekért felelős."

Láthatjuk, hogy sem az érdemi rendelkezés, sem a definíció nem tartalmaz az engedélyes (hasznosító) személyével kapcsolatos semmilyen megkötést. Ez annak a tükrében tűnik különösen visszásnak, hogy a géntechnológiánál nagyságrendekkel kisebb környezeti

veszéllyel járó tevékenységeknél más jogágazatok jogalkotói részletesen előírják, hogy milyen foglalkozási és egyéb háttérfeltételeknek kell megfelelniük azoknak, akik az engedélyes pozíciójába kerülhetnek. A középszintű környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogi szabályok összegyűjtésével és kodifikálásával ezek az ellentmondások felszínre kerülnének, és az ilyen anomáliák kiküszöbölhetők lennének.

(Az erdőgazdálkodó személyében történő változás: lényegében a tulajdonos döntése)
Érdekes módon, az egyik előző alfejezetben ismertetett természetvédelmi példával ellentétben, egy a természetvédelemhez a szabályozás tárgyát tekintve közel álló rokonterületi szabályozás, az erdészeti jog, bár érzékeli a problémát, kevésbé érzékeny a különböző engedélyek kérelmezőjének (az erdőgazdálkodónak) a körülírására, illetőleg a személyében történő változásra. Ez érthető is, hiszen tömeges jogviszonyról van szó, továbbá az erdőgazdálkodó személye szorosan kapcsolódik a mindenkori tulajdonoshoz, még akkor is, ha a tulajdonos saját maga nem vállalja az erdőgazdálkodással járó terheket, hiszen ő maga jogosult megnevezni azt a jogszerű használót, akit erdőgazdálkodónak kell tekinteni. Az erdőgazdálkodó személyének változásához az erdészeti hatóság engedélye szükséges.

Az erdőtulajdonosok és az erdőgazdálkodók érdekeit védő garanciális szabály ugyanakkor, hogy az engedély kiadása nem tagadható meg, ha az új erdőgazdálkodónál a szakszerű erdőgazdálkodás feltételei biztosítottak. A kérelmező személyével kapcsolatban támasztott feltételek szabályozása tehát kétirányú, nem csak a szóban forgó jogtárgyaknak és a hozzájuk kapcsolódó társadalmi érdekeknek, de az eljárásban részt vevő ügyfeleknek is garanciális védelemre lehet szükségük. Ezen túlmenően a környezetvédelmi és rokonterületi szabályok közös szemlélete iránti égető szükség is megintcsak jól látható az idézett példában. Amennyiben a közös környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabályokat a jogalkotó kodifikálná, akkor legalább arra mód nyílna, hogy a védett területen vagy egyébként a természet védelme szempontjából fontos területen elhelyezkedő erdők esetében mind a kétféle szempont érvényesülhessen, közöttük a megfelelő egyensúly kialakulhasson, azaz ezekben az esetekben konkrétan mind a kérelmező/engedélyes személyének meghatározásában, mind pedig az engedélyes személyében történő változás során szigorúbb feltételek érvényesülhessenek.

Megvitatás, javaslatok

(A tipikus rokonterületi és a környezetvédelmi jogi megoldások, szabályozási szemlélet összevetése)
A környezetvédelmi eljárásjog speciális ügyfél fogalma statikus és dinamikus oldalainak vizsgálata során azt találtuk, 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 már 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[83].

(A képviselet eljárási intézménye, mint egy lehetséges megoldási mód)
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. Ilyen esetekben célszerű lenne olyan rendelkezéssel egyértelművé tenni a helyzetet, miszerint ezek a személyek az eljárásban a későbbi működtető eljárási jogi képviselőinek tekintendők.[84]

(A téma összefüggése az anyagi jogi módosítás jogintézményével)
Bonyolultabb a helyzet akkor, amikor a beruházó nem maga kívánja a létesítményt működtetni, sőt egyelőre nem is lehet tudni, ki veszi majd meg 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. E szabályok elvi megoldásaira a II. 6. a. pontban teszek javaslatot.

A vázolt, elviekben tiszta megoldás egyértelmű közvetítésén túl az építési jogban és az erdőgazdálkodási jogban tapasztalt finom distinkciók lehetőségét álláspontom szerint az új eljárási jognak is nyitva kellene majd hagynia. Még egyszer alá szeretném húzni, hogy a jelen témakör szervesen összefügg a változás-bejelentési kötelezettségre és az engedély anyagi jogi módosításával, visszavonásával kapcsolatos témakörökkel, amelyet későbbi fejezetekben részletesen tárgyalok majd.

(A beruházások felszeletelése, mint eljárásjogi probléma, illetőleg az ügyek egyesítése, mint egy lehetséges megoldás)
Voltaképpen távolról ugyancsak e témakörhöz kapcsolódik az ún. felszeletelés problémaköre, amikor az engedélyező hatóságok számára komoly problémát okoz az, különösen a hatásvizsgálati eljárás esetén, hogy a látszólag két vagy több külön ügyben a kérelmezők mögött valójában egy és ugyanaz a személy jelenik meg, s a többes kérelem azt a célt szolgálja, hogy a környezetterhelés/igénybevétel a megosztással a szigorúbb eljárási szabályok alól mentesülhessen. A környezeti hatásvizsgálati eljárással kapcsolatban az Európai Bíróság már több olyan döntést hozott[85], mely arra hívja fel a

[83] A térség más országaiban a hasonló jogintézményeket vetette össze Stec, Antypas és Steger (Függelék, 6. sz. tanulmány). Azt találtákegyebek közt, hogy Bulgáriában a tulajdonos váltás önmagában és kötelezően új környezeti hatásvizsgálati eljárást kiváltó ok.

[84] Kiss Csaba szerint ez a megoldás jelenleg is megtalálható egyes környezetvédelmi hatóságok joggyakorlatában, aholis az ily módon esetleg nevesített 'szakszemélyzet' csak megfelelő felhatalmazással járhat el, és intézkedése nyomán már az egyes eljárási cselekmények nyomán is az érdekelt lesz jogosított vagy kötelezett. – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

[85] A leginkább ismert ezek közül az ún. ír döntés, amelyben a bíróság elmarasztalja azt a megoldást, hogy a tagállam bizonyos lápokkal kapcsolatban csak meghatározott területnagyság esetén látja szükségesnek a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatását.

figyelmet, hogy a tagországok kötelezettsége annak megoldása, hogy eljárási kiskapukkal ne lehessen megkerülni, pl. a hatásvizsgálati eljárás lefolytatását.[86]

(Képviselet és jogutódlás a kérelmezői pozícióban a szakirodalomban)
Közigazgatási jogunk a kérelmezői pozíciót külön nem szabályozza, azonban egy hozzá igen közel álló eljárási jogintézményt, a közigazgatási eljárási képviseletet igen, ezért meg kell tennünk a megfelelő elhatárolásokat, illetőleg ellenőriznünk kell, hogy vajon a Ket. tárgyi hatályára tekintettel egy egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjognak volna-e egyáltalán jogosultsága ezt a kérdést szabályozni.

A közigazgatási jogi képviselet messze nem olyan kidolgozott jogintézmény, mint a peres képviselet. A szakirodalom mégis röviden rámutat a kétféle képviselet különbségeire, azzal, hogy míg a polgári vagy büntető perben a képviselő a kontradiktórius eljárásban a képviselt érdekeinek megfelelő igazságos ítéletért jár el, a közigazgatási eljárásban a képviselőnek, ha egyáltalán a szerepe felmerül, jóval kevésbé kiélezett helyzetben kell eljárni, kontradikció helyett inkább egy dialógust, diskurzust kell az ügydöntő hatósággal lefolytatnia az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről. Az ügyfél helyett vagy mellett végzett eljárási cselekmények célja, hogy az eljáró szerv az ügyfél számára minél kedvezőbb döntést hozzon.[87]. A képviselő az eljárás bármely szakában jogosult bármely, személyes jelenlétet nem kívánó eljárási cselekményt megvalósítani, eközben, bizonyos értelemben maga is az államigazgatási eljárás alanyává válik, és általában őt illetik meg azok az eljárási jogok és őt terhelik azok a kötelezettségek, amelyek az ügyfelet illetnék, illetve terhelnék személyes eljárása esetén.[88] A kérelmező és a képviselet jogintézményei közötti különbség lényege – mint arra Patyi rámutat: –a képviselő oldalán kizárt, hogy bármilyen anyagi jogi természetű jogosultságot szerezzen, vagy a tevékenysége önmagában ilyent keletkeztessen[89].

A jogutódlás kérdésében Lövétei István veti fel, hogy nem csak a folyamatban lévő közigazgatási eljárásban lehetséges az, hogy a kieső ügyfél helyébe a jogutódja lép, hanem a már lezárult ügyben is, amelyben megszületett a jogerős döntés, és az így megállapított jogok vagy kötelezettségek szállhatnak át a jogelőd ügyféltől másra[90]. Jóllehet a Ket. 16. §-a nem tér ki erre az esetre, véleményem szerint Lövétei kérdőjeles mondatokban megfogalmazott felvetésére határozott igennel kell válaszolnunk.

Jól érzékelik tehát az eljárásjogi kézikönyv szerzői és mások is[91], hogy a gyakorlatban kialakult egy olyan elrendezés, amely révén az anyagi jogilag érdekeltek a közigazgatási ügyeiket vagy az azokból fakadó jogosultságaikat lényegében teljesen átengedhetik az

[86] Kiss Csaba szerint az egyébként anyagi jogi gyökerű kérdés egyik eljárásjogi megoldása lehetne az ilyen ügyek egyesítése a megfelelő döntés meghozatala érdekében, ezt a problémát sem a jelenlegi általános közigazgatási eljárásjog ,sem a speciális hatásvizsgálati szabályok nem kezelik. – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[87] Lőrincz, p. 177.
[88] Uo.
[89] Patyi, p. 180.
[90] Lőrincz, p. 80.
[91] Azt sem szabad elhallgatni ugyanakkor, hogy az utóbbi évtizedben keletkezett átfogó közigazgatási eljárási monográfiák szerzői közül többen (pl. Fazekas, Ficzere, Szabó, Kilényi 3) nem tartják fontosnak a kérelmező személyének kérdését és nem térnek ki a tárgyalására.

érdekükben eljáró személyeknek. Véleményem szerint ugyanakkor ez az életbeni jelenség a képviselet jogi formájába már messze nem elhelyezhető, legyen szó akár a törvényes képviselőről, a meghatalmazottról vagy az ügygondnokról[92].

Javaslatok szövegszerűen

A kérelmező és az engedélyes személye

(1) Az engedély iránti kérelmet annak kell beadni, akit az engedély feljogosít, illetőleg kötelez (a továbbiakban: anyagi jogi jogosított, illetve kötelezett, engedélyes).

(2) Az anyagi jogi jogosított helyett a kérelmet közigazgatási jogi képviselője (közigazgatási jogi meghatalmazottja) is beadhatja, illetőleg az eljárásban a meghatalmazás hatóság előtti visszavonásáig a nevében teljes jogkörben eljárhat.

(3) Közigazgatási jogi meghatalmazott lehet minden cselekvőképes nagykorú személy, akit az anyagi jogi jogosított erre az ügy feltüntetésével írásban meghatalmaz.

(4) A közigazgatási meghatalmazott szakértőként az ügyben nem járhat el.

(5) Amennyiben az engedélyezési eljárás idején az anyagi jogi jogosított személye még nem ismert, ismertté válásáig a kérelmezőt közigazgatási meghatalmazottnak kell tekinteni.

(6) Az engedélyből folyó kötelezettségek teljesítésére az (5) bekezdésben meghatározott esetekben a hatóság az engedélyes személyének ismertté válásáig a közigazgatási meghatalmazottat is kötelezheti.

Az ügyek egyesítése

(1) Amennyiben két vagy több kérelmet egymással összefüggő ügyekben ugyanazon hatóság előtt adnak be és célszerű azokat egy eljárásban elbírálni, a hatóság az ügyeket egyesítheti. Kötelező az egyesítés, ha az ügyek külön kezelése összeadódó vagy egymásra tekintettel megvalósuló környezeti hatások elkülönítéséhez vezetne.

c. A kérelem beadásának kötelező mellékletei

Eljárásjogi probléma

(A hatásvizsgálat és a létesítési engedélyezési eljárás időbeli és tartalmi viszonya)
A kérelem beadásának kötelező mellékleteivel kapcsolatosan is van a hazai joggyakorlatban egy olyan probléma, amely a szűkebb értelemben vett környezetvédelem és a rokonterületek érdek-összeütközéseinek gyakori megnyilvánulása. Fokozódó bizonytalanság tapasztalható a gyakorlatban azzal kapcsolatban, hogy a környezetvédelmi engedély köteles tevékenységek létesítési típusú eljárásainak megindítása a hatásvizsgálati

[92] Lőrincz, p. 179. E három formát tehát ugyanez a szakirodalmi forrás sorolja fel, és jól szemlélteti, hogy az imént idézett „ügyfél-szerű" jogi pozíció egyik képviseleti formával sem egyeztethető össze.

eljárás mely fázisában lehetséges. Ha ugyanis a létesítési típusú engedélyek iránt beadott kérelmek kötelező mellékletei között a jövőben nem írják elő a jogerős környezetvédelmi engedély csatolását (ahogyan sajnos ezt egyre több esetben tapasztalhatjuk), akkor bizonytalanná válik az, hogy a hatásvizsgálati eljárást mennyivel a létesítési engedélyezési eljárás előtt kell megindítani, ha ugyan egyáltalán előtte kell.

(A probléma megfejelése a bírósági felülvizsgálat eljelentéktelenítésével)
Nézetem szerint egyenesen a környezetvédelmi szempontok semmibevételét jelenti minden olyan, a magyar jogban egyre inkább jelentkező tendencia, ami szerint a létesítési engedélyezési eljárást meg lehet indítani már a hatásvizsgálati eljárás rendes jogorvoslati szakaszainak (fellebbezés és bírósági felülvizsgálat) lezárulása előtt[93]. A kérdésnek különleges súlyt kölcsönöz általános eljárásjogi háttere, hiszen a jelenlegi közigazgatási és polgári eljárásjogi szabályok jogerősnek és végrehajthatónak tekintik a közigazgatási határozatot függetlenül attól, hogy azt közigazgatási bíróság éppen felülvizsgálja – ez pedig szerintem már önmagában is a jogbiztonságot és a bírósági hatalmi ág tekintélyét alapjaiban megkérdőjelező megoldás[94].

Mindenesetre a két, alkotmányjogi és környezetvédelmi jogi szempontból talán külön-külön is nehezen védhető megoldás együtt azt eredményezi, hogy egy mamutberuházást valamilyen elfogulatlannak nem nevezhető (az önkormányzat szerződéses és egyéb érdekeit is szem előtt tartó) helyi jegyző néhány nap alatt kiadott és a másodfok által ugyanilyen gyorsan helyben hagyott építési engedélye alapján nyugodt tempóban is föl lehet építeni és már üzemeltetni is lehet, amikor még sem a környezeti hatásvizsgálati eljárás, sem pedig az építési engedélyezési eljárás bírósági felülvizsgálata nem fejeződött be.

A jelenlegi magyar eljárásjogi elrendezésben minden esetben mód van a létesítési engedélyezési eljárás megindítására és lezárására a hatásvizsgálattal kapcsolatos bírósági jogorvoslati eljárás lezárulása előtt is (mondván, hogy a kérelmező már rendelkezik környezetvédelmi engedéllyel), sőt egyes esetekben már akkor is, ha a kérelmező igazolja, hogy a hatásvizsgálati eljárást megindította. Ezek a megoldások végképp formálissá teszik a hatásvizsgálatot, környezetvédelmi jogunk kiemelkedő fontosságú, csak a legkomolyabb környezeti hatásokra fenntartott jogintézményét.

---

[93] A dolgozat írásával egyidejűlega gazdasági tárca éppen az építési törvény és végrehajtási rendeletei olyan értelmű módosításán dolgozott, amely bizonyos esetekben lehetővé tenné a létesítési engedélyezési eljárás és a környezetvédelmi engedélyezési eljárás párhuzamos lefolytatását.

[94] A szakirodalom egy része nem kommentálja ezt a helyzetet (Lőrincz, p. 409., Baraczkáné, p. 471.) vagy inkább más kérdésekre koncentrál, pl. kiemeli, hogy a jelenlegi helyzet tulajdonképpen az 1957-ben bevezett megoldáshoz való visszatérés, aminek jogpolitikai indoka az volt, hogy ha valaki bírósági jogorvoslatot kíván, azt minél előbb tegye meg, illetőleg, hogy kikerülhető legyen az a bizonytalan állapot, amely a jogerős közigazgatási határozat meghozatala és a keresetindításig rendelkezésre álló idő között volt (Szabó, p. 296.). Kilényi szerint az új rendszerben a bíróság fel fogja függeszteni azoknak a közigazgatási határozatok végrehajtását, ahol valószínűnek látszik, hogy a határozat megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére kerül majd sor, illetőleg a végrehajtás nyomán olyan helyzet állna elő, amely lehetetlenné teszi az esetleges jogsértés maradéktalan orvoslását (Kilényi 3, p. 286.). Ezzel az okfejtéssel praktikus oldalról egyet lehet érteni akkor, ha a benne szereplő „illetve” kifejezést „vagy”-ot és nem „és”-t jelentene – sajnos a Ket. nyomán kialakult bírói gyakorlat inkább az utóbbi felé hajlik.

(Létesítési engedélyezési eljárás és a beruházás megvalósítása a beruházó saját kockázatára?)
Van olyan álláspont, amely a Ket. által bevezetett módosítást árnyaltabban közelíti meg, végkövetkeztetése azonban nem sokban különbözik az imént kifejtettektől. Bándi szerint, pl. a bíróság más hatalmi ágat képvisel, így az alkotmányjogi szempontnak akkor felelünk meg, ha továbbra is a jogkérdés eldöntése marad a bíróságnál, ehhez viszont az járul, hogy ne avatkozzon bele a bíróság a közigazgatási határozat alapján megjelenő folyamatokba, csak akkor, ha erre különös indokot talál.[95] Az engedélyes ebben az esetben tehát valójában saját kockázatára lép tovább, mert vállalja annak veszélyét, hogy ha később jogellenessé nyilvánítanak egy határozatot, akkor az erre épülő más határozatok jogszerűsége is megkérdőjelezhető.

Ezt a tiszta jogi szempontból akár még meg is magyarázható helyzetet a joggyakorlat úgy alakította, hogy a bíróságok egyfelől igen ritkán élnek a végrehajtás felfüggesztésével, a beruházók pedig, mivel gyorsan szeretnék a befektetéseik megtérülését látni, építkeznek, kész helyzet elé állítva a bíróságot. Aligha találunk ugyanis ma Magyarországon olyan bírót, aki képes és hajlandó egy már megvalósult több milliárdos beruházás engedélyének hatályon kívül helyezésére, főleg nem olyan indokolással, ami a megismételt eljárásban az engedély kérelem elutasítását vetíti előre. Más oldalról közelítve, nem ismerünk a Ket. hatálybalépése óta lezárt több százezer közigazgatási ügyből olyat, amelyikben a közigazgatási bíróságnak a közigazgatási szervektől eltérő álláspontja az eredeti állapot helyreállítását érte volna el, jóllehet ismert az a tény, hogy a közigazgatási szervek különben sem egységes gyakorlatát a bíróságok a legtöbb esetben erős kritikával kezelik.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

A hatásvizsgálati kormányrendelet első három mellékletében szereplő több száz tevékenység többségének megkezdéséhez a környezetvédelmi vagy az egységes környezethasználati engedélyeken kívül további engedélyek szükségesek. Ezek egy része – sajnos csökkenő része – visszahivatkozik a hatásvizsgálati jogra és az ott szereplő engedélyek becsatolását várja el a létesítési típusú újabb engedélyek kérelmének mellékleteként.

(A hatásvizsgálat követelményének kikopása az energiajogból)
A jogfejlődés sajnos atekintetben is rossz irányba halad, hogy még azok az ágazati jogszabályok, amelyek a hatásvizsgálatra egyáltalán hivatkoznak, egyre kevésbé határozottan várják el legalább a jogerős környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedély beszerzését. Jó példa erre az energiaügyi szabályozás. Míg a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény még a jogerős környezethasználati engedélyről beszélt, az ezt hatályon kívül helyező új villamos energia törvény, a 2007. évi LXXXVI. törvény már megelégszik a puszta engedély kifejezéssel, sőt 4. és 5. mellékleteiben a kis és nagyteljesítményű erőművek engedélyeztetése érdekében a kérelemhez már csak "a tevékenység gyakorlásához szükséges, más jogszabályokban meghatározott, nevére szóló hatósági engedélyek másolatát" kell csatolni.

[95] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Már az első változatban is, a jogerősség hangsúlyozásában azt véltük felfedezni, hogy szakágazati jogalkotó a jogalkalmazók tudomására kívánja hozni, hogy az akkori általános eljárási szabályokra tekintettel a környezetvédelmi engedély végrehajthatóságát már nem követeli meg. Az új szabály viszont akár már egy olyan joggyakorlati értelmezést is megenged, hogy elegendő az elsőfokú engedély becsatolása. Érdekes viszont, hogy az energiaügyi jogalkotó érzékeny az előző fejezetben tárgyalt problematikára, és a különböző engedélyek között az engedélyesek személyének azonosságát követeli meg.

(Vállalkozóbarát megoldás a hulladékgazdálkodási jogban – a hatásvizsgálati kötelezettség tiszteletben tartása mellett)
Tipikusan elválik egymástól a kérdés kezelésében a rokonterületi és a szorosabb értelemben vett környezetvédelmi jog. A hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről szóló 22/2001. (X. 10.) KöM. sz. rendelet[96] 8. § (2) bekezdése például eleve a jogerős és végrehajtható környezetvédelmi engedély csatolását írta elő, ami az akkor hatályos Áe.-vel összhangban azt jelentette, hogy a bírósági eljárást is be kellett várni az újabb engedély iránti kérelemmel. Helytálló lehet egy olyan jogértelmezés is, ami szerint a Ket. változása nem változtat a jogalkotó eredeti szándékán, ami határozottan a bírósági eljárás bevárására vonatkozott. A történeti és logikai jogértelmezés elsőbbséget élvez a puszta nyelvtani értelmezéssel szemben.

A hulladéklerakókra vonatkozó hatályos 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet 8. §-a viszont úgy váltott egy jóval rövidebb, beruházóbarát megoldásra, hogy eközben a környezetvédelmi érdekek nem sérülnek, sőt erősödnek. A jelenlegi megoldás szerint nem kell többé külön engedély, az egységes környezethasználati engedély kiterjed a létesítési engedélyre is, azzal, hogy természetesen a korábban külön eljárás egyes szabályait, így a kérelemhez csatolandó műszaki dokumentációt és az engedély speciális technikai szabályait beépítették az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásba. Ez a megoldás jelenleg természetesen csak a szűkebb értelemben vett környezetjogban alkalmazható, egy egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog megteremtésével a rokonterületek is választhatnák ezt az utat.

(Vízvédelmi jog: állam az államban)
A környezetvédelem és a rokonterületi jogok harmonikus kapcsolódását legalább a vízvédelmi jog vonatkozásában elvárnánk, hiszen ez az ágazat jelenleg a környezetvédelmi igazgatással közös szervezetben van. A vízgazdálkodási jog ugyanakkor szinte teljes mértékben elfeledkezik a környezetvédelmi engedélyről, engedélyezési eljárásainak különböző típusaiban egyáltalán nem írja elő a kérelemhez csatolásának követelményét.

A vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről szóló 18/1996. (VI. 13.) KHVM sz. rendelet 1. sz. melléklete szerint az elvi engedély iránti kérelemnek

[96] A rendeletet hatályon kívül helyezte a 20/2006. (IV. 5.) KvVM sz. rendelet 2006. április 13. napjával. Ez a rendelet már nem szól a környezetvédelmi engedély csatolásáról, de a különbség csak formai. E rendelet 8. §-a ugyanis inkább közelebb hozza a kétféle engedélyezési eljárást, amikor kimondja, hogy a hatásvizsgálat köteles lerakóknál az engedélyezés környezetvédelmi feltételeit a környezetvédelmi engedélyben kell részletesen meghatározni.

(pontosabban a műszaki dokumentációnak) is csak az előzetes környezeti tanulmány az előírt melléklete. Az elvi vízjogi engedélyezési eljárást tehát akár a környezetvédelmi engedélyezési eljárás megindítása előtt is meg lehet indítani, ha az előzetes környezeti tanulmány elkészült. Ez önmagában nem volna probléma, sőt a környezetvédelmi és vízgazdálkodási szempontok megfelelő összehangolását segítené elő, azonban mivel a későbbiekben a hatásvizsgálatról nem tesz említést a jogalkotó, a vízügyi engedélyezési szabályoknak a környezetvédelmi követelményekkel kapcsolatos elvárásai ezzel ki is merültek.

Megvitatás, javaslatok

(A hatásvizsgálat, mint a beruházással kapcsolatos alapvető kérdések korai eldöntésének eszköze)
A hatásvizsgálat jogintézményének az az alapvető funkciója, hogy a telepítés helyének és átfogó technikai megoldásainak előzetes vizsgálatát elvégezze, mégpedig nem öncélúan, hanem azért, hogy a tervezett jelentős környezetvédelmi hatásokkal járó tevékenységet ott, és olyan módon valósítsák meg, ahol és ahogyan ez a legkevesebb környezetvédelmi kárt és kockázatot jelenti. Ennek az alapvető jogalkotói célnak nyilvánvalóan az felel meg, ha a hatásvizsgálati eljárás teljes egészében megelőzi nem csak a létesítési eljárás megindítását, de még az arra való felkészülést, azaz a részletes tervek elkészítését is.

Az új eljárási szabálynak tehát nézetem szerint egyértelművé kell tennie, hogy a hatásvizsgálat köteles tevékenységek létesítési engedélyezési eljárása nem indulhat meg másként, csak ha a kérelmező csatolja a jogerős környezetvédelmi engedélyt, sőt, amennyiben közigazgatási per indult, a jogerős bírósági döntést is, ennek hiányában pedig igazolja, hogy a perindítási határidő letelt vagy perindításra nincs mód, akár azért, mert már államigazgatási másodfokra sem került a sor vagy mert a keresetindításra rendelkezésre állt határidő is letelt. Természetesen a közigazgatási bírósági döntéssel szemben indított rendkívüli perorvoslatok bevárása nem várható el[97].

(Hatásvizsgálat és közösségi részvétel)
Fontos feltétele lenne a fenti garanciális követelmények érvényesülésének a közösségi részvétel szabályainak megfelelő végrehajtása, hiszen az érintett közösségek megfelelő tájékoztatása alapvető feltétele annak, hogy a kérelmező és a hatóságok biztosak lehessenek abban, hogy senki sem fog jogorvoslattal élni. Alapvető szemléleti kérdés mind a beruházó, mind pedig a hatóságok oldaláról, hogy az adott tervezett beruházással kapcsolatos esetleges helyi közösségi konfliktusokat felszínre kell hozni és meg kell oldani, inkább, mint a közösségi részvétel korlátozásával, kizárásával, például egy olyan gyorsan és titokban lezajlott engedélyezési eljárással, amelyben az érintett közösségeknek gyakorlatilag esélyük sincs az érdemi részvételre, még ha esetleg véletlenül tudomást is szereztek róla. Az így szőnyeg alá söpört környezeti konfliktusok ugyanis a későbbiekben évekig, évtizedekig tartó vitákhoz, perlekedéshez vezethetnek.

[97] Jogos megjegyzés ugyanakkor, hogy ezekben az esetekben a bírósági eljárások idejét is be kellene határolni (Bándi, személyes közlés).

(Türelmi idő a hatásvizsgálat után, mint az érdemi eljárás biztosítéka)
Egyes külföldi jogokban, pl. az osztrák jogban[98] alkalmazott megoldáshoz hasonlóan ezen kívül megfontolandó volna, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás lezárulása után ne rendelkezzék-e a jog egy 3-6 hónapos kötelező türelmi időről, amely biztosítaná, hogy a beruházó ne indíthassa meg a részletes tervezési eljárást a környezeti hatásvizsgálati eljárás eredményeinek, feltételrendszerének bevárása nélkül. Az előző pontban írt logika ismétlődik itt is: hiába nyer a beruházó néhány hónapot a hatásvizsgálat végét megfelelően be sem várt villámgyors létesítési engedélyezési eljárással, ha egyszer a környezeti feltételek nem megfelelő figyelembe vétele a technikai tervezés során a későbbiekben környezetvédelmi szankciókat eredményez és ezzel együtt az üzemeltető szociális tőkéjének erodálását vonja maga után.

(A hatásvizsgálat kiiktatása elhúzódó konfliktusokhoz vezet)
Tisztában vagyok azzal, hogy a magyar jogfejlődés nem ebbe az irányba halad, hiszen a kiemelt beruházások vagy a gyorsforgalmi autóutak engedélyezési eljárásának felgyorsítására vonatkozó újabb jogalkotási fejlemények éppenhogy a környezeti hatásvizsgálatot és a közösségi részvételt tekintik a gazdasági fejlődést szolgáló gyors és bürokrácia mentes hatósági eljárás legfőbb kerékkötőinek. Ez a vélekedés megalapozatlan, az erre épített jogalkotás pedig zsákutca – ahogy arra fentebb két példa kapcsán is hivatkoztunk. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ha a környezetvédelmi kérdéseket nem tisztázzuk idejekorán és megfelelően az összes érintett és érdekelt bevonásával, akkor hiába zajlik le gyorsan egy engedélyezési eljárás, olyan helyi, regionális konfliktusokat hagy maga után, ami a beruházók, üzemeltetők, helyi közösségek, önkormányzatok és hatóságok energiáit még évekig lekötik. Adott esetben milliókat költhetnek polgári jogi kártérítési perekre és egymást érik a különböző kibocsátásokkal foglalkozó panaszok, soron kívüli ellenőrzési eljárások a környezetvédelmi hatóságoknál is.

(Hatásvizsgálat és létesítési engedélyezési eljárás párhuzamosan vagy együtt)
Véleményem szerint tehát a környezeti hatásvizsgálat alapeszméjének érvényesüléséhez a nemzetközi példákból megismert megoldásokra a magyar jogban is szükség van, míg ellenben a hatásvizsgálati és engedélyezési eljárás időbeli egybetolása lényegében a hatásvizsgálati eljárás ellehetetlenítését (de legalábbis eljelentéktelenítését) célozza és ezzel komoly alkotmányos és nemzetközi jogi aggályokat vet fel, nem is csak az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban, hanem jelentős társadalmi csoportok gazdasági jellegű jogaival és a méltányos eljárás követelményeivel kapcsolatban is. Természetesen ez nem vonatkozik arra az esetre, amikor az időbeli egybevonás a hatásvizsgálati vagy az azzal ma már lényegében együtt lebonyolított egységes környezethasználati engedélyezési eljárás keretein belül történik.

(Az elvi engedély különleges helyzete)
A környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos fenti korlátozások természetesen nem érintenék az elvi engedélyezésre irányuló kérelmek beadását, amint azt a vízgazdálkodási jog véleményem szerint nagyon helyesen szabályozza. Az már más kérdés, hogy célszerű lenne a szakágazati elvi engedélyezési eljárásokban is a környezetvédelmi szempontokat nagyobb súllyal figyelembe venni.

[98] Fülöp 21.

(A környezeti hatóságok részvételi lehetőségei a hatásvizsgálatot követő eljárásokban)
A téma szorosan összefügg a közösségi részvételen kívül a környezeti hatóságok szakhatósági eljárásának szabályaival is, hiszen – amíg néhány éve gondosan ki nem gyomlálták a legtöbb létesítési típusú engedélyezési jogszabályból – a szakhatósági jogkör módot adott arra, hogy a korai tervezési szakban kiadott környezetvédelmi típusú engedélyek megfelelő érvényesülését a részletes technikai tervek kidolgozásának fázisában is ellenőrizni tudja a környezetvédelmi hatóság. A környezetvédelmi szempontok ennek megfelelően végigkísérhették az egész beruházási folyamatot, figyelemmel lehettek a beruházás előrehaladása során, menetközben törvényszerűen beálló változásokra és megbizonyosodhattak arról, hogy mennyire veszi komolyan a beruházó a folyamat elején a hatásvizsgálati eljárásban kapott szempontokat, illetve mennyiben tartja be az ott meghatározott feltételeket.

Javaslatok szövegszerűen

A létesítési eljárásra irányuló kérelem beadásának határideje és kötelező melléklete

(1) Környezetvédelmi és egységes környezethasználati engedély köteles tevékenység létesítési típusú eljárása nem kezdhető meg ezen engedély jogerőre emelkedését követő 6 hónapon belül.

(2) Amennyiben a jogerős engedéllyel szemben közigazgatási bírósági eljárás indul, az (1) bekezdésben írt határidőt a bíróság az eljáráshoz szükséges időtartammal meghosszabbíthatja. Ebben a kérdésben a bíróság legkésőbb az első tárgyalás berekesztéséig hivatalból dönt.

(3) A környezetvédelmi és egységes környezethasználati engedély köteles tevékenység létesítési típusú eljárásának megindítását célzó kérelem kötelező melléklete a jogerős környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedély. Amennyiben ezen eljárásokat követően közigazgatási bírósági eljárás indult, a kérelemhez csatolni kell a keresetlevél és a bíróság (2) bekezdésben leírt végzésének egy másolatát is.

(4) Elvi létesítési engedélyezési eljárásban az (1)-(3) bekezdéstől eltérően az engedély iránti kérelemhez elegendő a környezetvédelmi hatóság által érkeztetett környezeti hatástanulmány egy példányát mellékelni.

d.
A rendkívüli eseményekre való felkészülés ellenőrzése az engedélyezési eljárás megindításakor

Eljárásjogi probléma

A környezetvédelem legfontosabb alapelvei a megelőzés és az elővigyázatosság, amelyeknek jellemző anyagi jogi következménye az összes megelőzéssel kapcsolatos intézkedés, illetőleg a bizonytalan eredménnyel járható tevékenységektől való tartózkodás megkövetelése. Eljárásjogi oldalról ezt a jövőre irányuló szemléletet ma még csak nagyon

kevés érintett jogágazat érvényesíti az engedélykérelem tartalmi elemei vagy kötelező mellékletei között.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A rendkívüli eseményekre való felkészülés megkövetelése inkább kivétel, mint főszabály az engedélyezési eljárások sorában)
A katasztrófavédelmi igazgatásban a balesetekre, haváriákra való felkészülést célzó intézkedésekre vonatkozó eljárásjogi követelmények nyilvánvalóan léteznek, azonban a többi környezetvédelmi vagy rokonterületi jogágazat láthatóan csak elvétve foglalkozik a kérelmezőnek a rendkívüli eseményekre való felkészültségének vizsgálatával. Ilyen terület az energiaigazgatás, ahol például a gázszolgáltatásra irányuló különböző engedély kérelmek egyik kötelező melléklete egyrészről az üzemzavar-elhárítási szabályzat, másrészről pedig a káresetekre vonatkozó környezetvédelmi előírások, a káresetek környezetszennyező hatásai felmérésének és a rehabilitáció megvalósításának leírása.

(A gázszolgáltatással kapcsolatos szabályok)
A gáztörvény és végrehajtó rendelete által megkövetelt műszaki-biztonsági, minőségirányítási követelmények érvényesítése érdekében az energiaügyi hatóság engedélyezési (módosítási) eljárását megelőzően a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal minősíti e szempontok szerint a földgázszállítási, földgáztárolási, földgázelosztási, valamint a propán-, butángázok és ezek elegyeinek vezetéken történő elosztási és szolgáltatási működési engedély kérelmezőjét, és ennek alapján műszaki biztonsági megfelelőségi igazolást állít ki[99].

Láthatjuk, hogy az energiaügyi jogalkotó által alkalmazott megoldás a kérelmező személyén keresztül is érvényesíteni kívánja a műszaki biztonsági követelmények betartását, betarthatóságát, így jelen témánk a kérelmező személyének korábban tárgyalt témaköréhez is adalék.

(Egyéb szabályok)
Természetesen a rendkívüli eseményekre való felkészülést biztosító szabályok találhatók a környezetvédelmi engedély vagy az egységes környezethasználati engedély szabályai között, valamint a katasztrófavédelmi és kémiai biztonsági jogban is[100].

Javaslat

Javasolom, hogy az új eljárási jogszabályok megalkotásakor a jogalkotó legalábbis ajánlott szinten általánosságban is térjen ki a kérelmezett tevékenységgel kapcsolatos veszélyekre és az azokra való minden oldalú felkészülés kérdésére, hogy ezzel a megelőzés és az

[99] A földázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. sz. rendelet 14. §.
[100] A három területtel részletesen foglalkoztam a PRTR-rel foglalkozó, az EMLA által kiadott könyvben (Fülöp 8.).

elővigyázatosság elvének konkrét érvényesülését, illetőleg az azzal járó, néhány jogszabályban elszórtan már jelen lévő szemléletet általánossá tegye. Természetesen ez a témakör is nagyon nagymértékben összefügg a közösségi részvétel kérdésével, hiszen a környezeti kockázatokra való fölkészülésnek sok értelme és lehetősége nincs az érintett közösségek tájékoztatása, bevonása nélkül.[101]

Javaslat szövegszerűen

A létesítési eljárásra irányuló kérelem beadásának határideje és kötelező melléklete (folytatás)

(5) Jogszabály vagy a hatóság egyedi rendelkezése alapján a kérelem kötelező mellékleteként előírható a tevékenység megvalósítása során előforduló rendkívüli eseményekre való felkészülési terv és annak részletes tartalma.

(6) A felkészülési terv kötelező tartalmi eleme a tevékenységgel, illetőleg az esetleges rendkívüli eseményekkel érintett lakosság tájékoztatására vonatkozó terv.

e. Az elvi engedély kérdése

Eljárásjogi probléma

(Az elvi engedély alapfunkciója)
Az elvi engedély elsősorban a kérelmező érdekeit szolgáló jogintézmény, ami lehetővé teszi, hogy megfelelő időben felkészüljön az engedélyezési eljárásban felmerülő követelményekre, azoknak a legkisebb költséggel, a legrövidebb idő alatt meg tudjon felelni. Kérdéses ugyanakkor, hogy ezt a létesítési típusú engedélyezési eljárásokban, de mint látni fogjuk nem csak ott meglévő jogintézményt vajon érdemes-e, lehet-e használni az egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárási jogban.

(Elvi engedély, keretengedély és az engedélyes személyével kapcsolatos elvárások)
A környezetvédelmi jogtudományban található olyan álláspont, amely az elvi engedély sokoldalú gyakorlati alkalmazásának hasznossága mellett érvel. Bándi Gyula az engedélyes személyével szembeni elvárásokkal kapcsolja össze ezt a kérdést, izgalmas módon, sőt a keretengedély témakörét is érinti. Kifejti, hogy a hulladékgazdálkodásban is felmerült a különböző tervezetek készítése során annak lehetősége, hogy olyan keretengedélyt kaphasson a hulladékkezelő, amely csupán azt állapítja meg, hogy szakmai-pénzügyi szempontból megfelel az elvárásoknak, és arra szolgál, hogy ne legyen szükség minden telephelyen külön engedélyeztetés során azt bizonyítania, hogy ilyen szempontból nem merül fel vele szemben probléma. Némiképpen ennek megvalósulását jelenti a hulladékkezelési technológia minősítése, de ez a megoldás mégsem felelt meg a keretengedély-szerű lehetőségnek.[102] Az elvi engedély és a keretengedély tehát egy tőről fakad, ugyanazon gondolat különböző szintű megtestesítői,

[101] Kiss Csaba ezen felül javasolja, hogy a köztes eljárásjog részletesen határozza meg, hogy mit tartalmazzon egy a rendkívüli helyzetekre vonatkozó felkészülési terv és hogyan, milyen eszközökkel kell azt nyilvánosságra hozni. - Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[102] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

és mindkettő jelzi az egyszerűsödés irányába mutató jogintézmények gyakorlati fontosságát.

(Elvi engedély és elsőbbségi jog)
Egy további érdekes gondolat, miszerint az elvi engedély funkciója az is, hogy rögzíti a tervezett terhelések és igénybevételek mértékét, ezzel elsőbbséget engedve annak, aki az igényét előbb jelentette be. Ez különösen fontos, ha a véges természeti erőforrások előzetes lekötésére gondolunk, illetve azokban az esetekben, amikor a környezetterhelés mértékét az immissziós értékek határozzák meg, s az adott kibocsátás iránti „jog" lehetővé teszi a környezethasználatot, s ezzel esetleg a további környezetterhelést meghiúsítja (gondolhatunk itt pl.: a levegőterhelési lehetőségekre). Az elvi engedély tehát többek között nem más, mint a környezetvédelmi jogban az ingatlan-nyilvántartási joghoz hasonló „széljegyzet" vagy akár a bányászati jogban alkalmazott bányatelek fektetési eljárással is rokoníthatjuk.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Elvi engedély a létesítési típusú eljárásokban)
A létesítési típusú engedélyfajták (vízjogi, útjogi, építési stb.) esetében, például az építési vagy a vízgazdálkodási jog területén, csaknem mindig mód van elvi engedély kérésére, amely a körülmények változatlansága esetén az engedélyezési eljárásban meghatározott határidőn belül köti az engedélyező hatóságot az ügy érdemét tekintve.

(Elvi engedély az erdészeti jogban)
Van lehetőség elvi engedély beszerzésére az erdészeti jogban is, mégpedig az erdőterület igénybevételével kapcsolatban. Már az erdőről és az erdő védelméről szóló korábban hatályos 1996. évi LIV. törvény[103] 67. § (2) bekezdése alapján is mód volt erre, amit az új erdőtörvény, a 2009. évi XXXVII. törvény is átvett. Fontos kiegészítés ehhez mindkét erdőtörvényben, hogy a kérelemnek nem feltétele az erdőterületre vonatkozó tulajdonon vagy más jogcímen fennálló rendelkezési jog igazolása. Érdekes módon, az erdészeti igazgatási jogban egyes esetekben az elvi engedély beszerzése kötelező volt. Ez a helyzet az erdőtörvény végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet[104] 88. § (3) bekezdése szerint nyomvonalas létesítmény tervezése, bányatelek létesítése vagy belterületbe-vonás esetén, ha az erdőterület igénybevételére várhatóan öt éven belül sor kerül. Ezt a rendelkezést már az új erdőtörvény végrehajtási rendelete nem vette át.

Javaslatok

Megfontolandó az elvi engedélyezés jogintézményének általánossá tétele a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogban, azonban érvek egyaránt szólnak mellette és ellene is. Egyrészről a környezetvédelemmel kapcsolatos körülmények, a hatóságoknak ezekre vonatkozó ismeretei rendkívül gyorsan változnak, előre állást foglalni bizonyos

[103] Hatályon kívül helyezte a 2009. évi XXXVII. Törvény 2009. július 10. napjával.
[104] A rendeletet a 153/2009. (XI. 13.) FVM sz. rendelet hatályon kívül helyezte 2009. november 21. napjával.

tevékenységek engedélyezhetőségéről olykor csaknem lehetetlen. Másrészről viszont a legjelentősebb környezeti hatással járó tevékenységek esetében a környezetvédelmi szempontokat egyébként is jóelőre tisztázni kell a hatásvizsgálati típusú eljárási formák keretei között, így ezekben akár elvi engedélyezésre is sor kerülhet, hiszen ez a kiszámíthatóságra és biztonságra törekvő beruházók elemi érdeke, amely ezesetben összeegyeztethető a környezetvédelem érdekeivel is. A kompromisszum véleményem szerint csak addig terjedhet, amíg nem sérti a környezet védelmének alapvető érdekeit és nem hozza az „időben ébredő" elvi engedélyest méltánytalan versenyelőnybe.

Javaslatok szövegszerűen

Elvi engedély

(1) Jogszabály meghatározott ügyfajtákra nézve általános érvénnyel lehetővé teheti elvi engedély kiadását, illetőleg a hatóság egyedi ügyben ilyen engedély kiadásáról dönthet különösen
a) ha egy tevékenység folytatásához több hasonló engedélyre van szükség, amelyek közös személyi, technikai stb. feltételeit valamennyi engedélyre vonatkozóan előzetesen tisztázni lehet;
b) ha egyes környezetvédelemmel, környezethasználattal vagy környezetterheléssel kapcsolatos jogosultságok, illetőleg kötelezettségek szempontjából az időbeli sorrendiségnek jelentősége van.

(2) Az elvi engedélyre irányuló kérelemnek nem feltétele az érintett ingatlanra vonatkozó tulajdonon vagy más jogcímen fennálló rendelkezési jog igazolása.

(3) Az elvi engedély tartalma köti az engedélyező hatóságot, kivéve azt az esetet, amikor az elvi engedély kiadása óta a vonatkozó környezetvédelmi rendelkezések alapján az engedély már nem lenne kiadható.

2. A bizonyítási eljárás

a. A bizonyítási eljárás előzetes kérdései (screening és scoping)

A probléma

A nagy volumenű, rendkívül költséges és időigényes eljárások, mint amilyenek tipikusan a környezeti engedélyezési eljárások, különösen a hatásvizsgálati eljárás, szükséges és érdemes előzetesen tisztázni, hogy az adott ügyben egyáltalán arra az eljárásra szükség lesz-e (screening) és ha igen, akkor annak milyen kérdések vizsgálatára kell kitérni (scoping). Mind a hatóságnak, mind a beruházónak, sőt az eljárás esetleges többi résztvevőjének, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, helyi közösségeknek jelentős megtakarítást jelent, ha ezekben az előzetes eljárásokban sikerül a felesleges eljárásokat vagy legalább eljárás-részeket kiszűrni.

A probléma kezelése a magyar hatásvizsgálati jogban

A környezeti hatásvizsgálati kormányrendelet[105] bizonyos esetekben (a rendelet 1. sz. mellékletében felsorolt beruházások esetében) kötelező, más esetekben (a 3. mellékletben felsorolt ügyekben) viszont csak a környezetvédelmi és egyéb résztvevő hatóságok mérlegelésétől függően. Ez utóbbi esetekben tehát a jogalkotó célszerűnek látta egy előzetes vizsgálati (screening) eljárás előírását. Ebben az eljárásfajtában a bizonyítási eljárás célja elvileg korlátozott: csak az említett alapkérdést, a hatásvizsgálat szükségességét kellene eldönteni. Természetesen pozitív döntés esetén a felügyelőségnek már egyúttal a második alapkérdést is el kell döntenie: mi legyen a hatástanulmány tartalma (scoping). Fontos és előremutató sajátossága a magyar hatásvizsgálati jognak, hogy az előzetes vizsgálati eljárásban valamennyi szakhatóság részt vesz és a közösségi részvételre is kidolgozott eljárásjogi lehetőségek vannak.

Azokban az esetekben, amikor biztos, hogy hatásvizsgálatra szükség lesz, a teljes előzetes vizsgálati eljárást a jogalkotó 2009-ben megszüntette[106]. Azóta az ilyen esetekben egy meglehetősen formakötetlen ún. előzetes konzultációra van csak szükség, amelyhez ugyanazt az adathalmazt kell a kérelmezőnek beadnia (a rendelet 4. sz. mellékletében meghatározott adatokat), mint az előzetes vizsgálat esetén, sőt a szakhatóságok és az érintett nyilvánosság részvétele is lehetséges az eljárásban, csak az eljárás gyorsabb és fókuszáltabb, hiszen csak a későbbi hatásvizsgálati eljárás tartalmára kell koncentrálnia.

Javaslat

Jelenleg egyetlen olyan eljárás van a magyar környezetjogban, ahol a screening és scoping előzetes bizonyítási, tényfeltárási eljárásaira és döntéseire szükség van. Ezzel együtt eljárás-gazdaságossági okokból célszerűnek látszik a hatóság mérlegelésétől és/vagy a beruházó kérelmétől függően megengedni azt, hogy ahol az ügy bonyolultsága, terjedelme ezt indokolja, ugyancsak lehetséges legyen ezeknek a jogintézményeknek az alkalmazása.

Az előző bekezdés végén tárgyalt elvi engedélyhez képest, amit a kérelem előzményei között tárgyaltunk, a bizonyos hasonlóságok mellett (elsősorban az eljárás célja, az eljárásgazdaságossági szempontok érvényesítése) jelentős különbségek adódnak: formailag elsősorban az, hogy az elvi engedély esetében egyértelműen két külön eljárásról van szó, a screening-scoping eljárás esetében ez már erősen vitatható, így a bíróságok vonakodnak külön jogorvoslatot biztosítani a screening-scoping döntéssel szemben. Tartalmilag a legfontosabb különbség az, hogy az elvi engedélyhez (a környezetvédelmi külön eljárásban esetleg egy fontos kivétellel, de) a későbbi engedélyező hatóság kötve van, a screening-scoping döntés esetében viszont ez nem mondható ki.

Szövegszerű javaslat

[105] A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. sz. rendelet.

[106] A 151/2009. (VII. 23.) Korm. sz. R
rendelettel.

Előzetes bizonyítási eljárás

(1) Amennyiben az eljárás várható bonyolultsága, a bizonyításra váró kérdések terjedelme ezt indokolttá teszik, a környezetvédelmi hatóság kérelemre vagy hivatalból előzetes bizonyítási eljárást rendelhet el, amelyben tisztázni kell, hogy milyen engedélyezési eljárásra van szükség (screening), illetőleg az adott eljárásban a bizonyítás mire terjedjen ki (scoping).

(2) Az (1) bekezdésnek megfelelően hozott döntéseket a bizonyítási eljárás eredményeképpen a hatóság módosíthatja.

(3) Az előzetes bizonyítási eljárásokban a szakhatóságok és az érintett nyilvánosság részvételének szabályait a felmerült eljárások közül annak az eljárásnak a szabályai alapján kell lefolytatni, amelyek a részvételi lehetőségeket a legszélesebb körben biztosítják.

b. A szakhatósági eljárás szerepe

Eljárásjogi probléma

A környezetvédelmi jellegű feladatokon jelenleg és feltehetően még egy jó ideig számos hatóság osztozik[107]. Jelentős környezetvédelmi hatósági feladatai vannak többek között a közegészségügyi, szinte valamennyi mezőgazdasági igazgatási (erdészeti, termőföldvédelmi, állat- és növény-egészségügyi stb.) és nem utolsó sorban a különböző építési (általános, útépítési, vasútépítési, légügyi stb.) hatóságoknak. Minthogy a környezetvédelmi ügyek sikeres megoldásában alapvető szerepet játszik a rendszerszerű, holisztikus szemlélet, a többféle szakmai szempontot érvényesítő hatóságok együttes, lehetőleg érdemi részevétele az ilyen ügyek intézésében alapvető fontosságú[108]. A szakhatósági eljárás elmulasztása miatt egyébként az ügydöntő hatóság akár polgári jogi,

[107] A Fehér-Németh-Pécsváradi szerzőcsoport könyvének átdolgozott kiadásában a közigazgatási hatáskörök vertikális és horizontális megosztását különböztetik meg, a szakhatósági közreműködés a horizontális hatáskörmegosztás egyik esete (Lőrincz 2, p. 156-8).

[108] Ez lehet az egyik olyan kérdés, ahol a környezeti eljárásjognak fontos üzenete lehet akár a teljes közigazgatási eljárásjog felé. A szakirodalom ugyanis ingadozik a szakhatósági eljárás jogi természetét illetően. Egyfelől elismeri, hogy együttes döntéshozatali eljárásról van szó, a másik eljárásba való beágyazottság miatt azonban hajlik arra a megállapításra is, hogy itt nem többről van szó, mint egy hatóság határozatának kötelező érvényességi kellékéről (Baraczkáné, p. 334.). Veszélyesen közelít ugyanehhez az álláspontho z a több helyen észlelhető felfogás, ami a szakhatóságot a szakértő (persze kötelezően figyelembe veendő) intézményéhez közelíti, mondván, hogy szakhatóságot akkor és azért kell igénybe venni, amikor „az ügyben hatáskörrel rendelkező hatóságnál nem áll, nem állhat rendelkezésre az a speciális szakértelem és olyan mélységű ágazati jogismeret, amelynek alapján az engedélyezéssel összefüggésben felmerülő szakkérdések megalapozott elbírálását el lehetne tőle várni” (Józsa, p. 151.). Igen hasonlóan vezeti be a jogintézményt egy másik szerző, aki kifejezetten a szakértői közreműködés törvényben meghatározott alternatívájaként tételezi a szakhatóság jogintézményét (Fazekas, p. 415.). Inkább kiegyensúlyozó, sőt ellensúlyozó az a megközelítés, amely szerint az ügydöntő hatóságnak a szakhatósággal szemben kifejezetten kötelezettségei vannak, így az eljárás egyes mozzanatainak a megfelelő megtervezése, az egyeztetések végrehajtása, illetőleg a határozat elkészítésével és közlésével kapcsolatban (Szabó, p. 136.). Ezt a megközelítést támasztja alá a szakhatósági rendszer kialakulásának jogtörténeti áttekintése, amely az eredetileg önálló engedélyezési eljárások *koordinálását* tűzte ki célul, amely során minden szakhatóság megőrzi az önállóságát, az ügydöntő hatóság csupán összegyűjti az állásfoglalásaikat (Kilényi 3, p. 144.).

kártérítési felelősséggel is tartozik, ha a figyelmen kívül hagyott szakhatósági jogterület egyes szabályai később egy tevékenység folytatását, beruházás működését megnehezítik vagy ellehetetlenítik[109].

(A szakhatósági eljárás, mint a szervezeti integráció megnyilvánulása)
Az integráció elve az előző bekezdésben leírt okokból is az egyik meghatározó alapelve a környezetvédelmi jognak. Számos megjelenési formája közül[110], melyekről, így pl. a külső és belső integrációról már volt szó, a jelen esetben az integráció elvének szervezeti, szervezési megnyilvánulásának vagyunk tanúi, amelyet talán eljárásjogi integrációnak is joggal nevezhetünk. A szakhatósági eljárás szabályaiban valóban több helyütt találhatók olyan elemek, amelyekkel az integráció elvének érvényesülését lehet elősegíteni[111].

(A szakhatósági eljárás új funkciója a hatásvizsgálati eljárásban)
A környezeti hatásvizsgálati eljárásból, amely egyébként is sok tekintetben úttörő feladatokat lát el a környezetvédelmi jog területén, egyre jobban kirajzolódik a szakhatósági eljárás konzultatív, iteratív jellege, szemben a jogintézményre általában jellemző egyszeri véleményadással. A bonyolult, összetett környezetvédelmi ügyekben nem egy vagy két, hanem sokszor fél tucatnál több szakhatóság sajátos, de mégis összefüggő szempontrendszerét kell összeegyeztetni, méghozzá az eljárás különböző fázisaiban. Ezt az integráció elvének elvi alapján nyugvó új követelményt kellene tehát a környezetvédelmi eljárási szabályok között minél szélesebb körben és minél hatékonyabban érvényesíteni.

A jogfejlődés azonban jelenleg nem abban az irányban tart, ami minél több hatóság akár 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, így a szakhatóságok részvétele a környezeti hatásvizsgálati eljárásban redundáns lehet, egyfelől azért, mert az engedélyeztetési folyamatban később úgyis találkoznak majd a projekttel, másrészt a hatásvizsgálati eljárásban nem fókuszálhatnak megfelelően saját szakmai szempontjaikra[112].

Nézetem szerint viszont mind a környezetvédelmi felügyelőség, mind a szakhatóságok többszöri eljárása mellett is sorakoztathatók fel érvek, így a felügyelőség oldaláról az, hogy

[109] Sopovné, p. 112-113., illetve (Kilényi 3, p. 146.).
[110] Az integráció elvének különböző megnyilvánulási formáit részletesen tárgyalja Teszár László. A környezetjog más források által is gyakran tárgyalt külső és belső integrációján kívül megkülönböztet legiszlatív, formális, materiális és jogintézményi integrativitást (Teszár, p. 452-465.).
[111] Érdekes módon az eljárási integráció veszélyeire figyelmeztet egy kifejezetten joggyakorlati szemléletű cikk. Pomázi Miklós részletesen elemzi annak a lehetőségét, hogy az ügyfél fordulhat-e közvetlenül a szakhatósághoz vagy sem. Formáljogi szempontból a Ket. 44. § (2) bekezdésének kijelentő módban való megfogalmazásából azt a következtetést vonja le, hogy nem és ugyanerre jut a tartalmi elemzéssel is. Méltánytalannak tartaná, ha a szakhatóságokkal a kapcsolatot közvetlenül felvevő ügyfelek miatt más ügyfelek háttérbe szorulnának, illetőleg célszerűtlen és pazarló is lenne ez az eljárás, hiszen egyes ügyekben az ügydöntő hatóság a Ket. 29-30. §§ alapján érdemi vizsgálat nélkül elutasítja a kérelmet, a szakhatóságokat pedig meg sem keresi. (Pomázi, p. 71-72.)
[112] Fodor 7., p. 85.

a környezetvédelmi engedélyben meghatározott feltételek teljesítését ellenőrizni tudja, az összes szóban forgó hatóság szempontjából pedig az, hogy a hatásvizsgálat köteles nagyberuházások általában bonyolult műszaki hátterű, több évig elhúzódó projektek, amelyek nyomonkövetése, egy hatóság több engedélyezési, fejlődési szakaszban való bekapcsolódása adott esetben hasznos lehet 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 probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A környezetvédelmi szakhatósági eljárás visszaszorítására irányuló törekvések)
A szakhatósági eljárás problematikája meglepő módon ma még nem foglal el jelentős helyet a környezetvédelmi és a rokonterületi jogokban. Az egyetlen szembetűnő jogalkotási jelenség ezen a területen a rokonterületi jogok közül az építési jogban és kisebb részben a környezetvédelmi jogon belül is egyfajta „egyszerűsítési" törekvés, aminek több megnyilvánulási formája is van, illetőleg volt. Egy korábbi, mára elhalt jogalkotói próbálkozás szerint a hatásvizsgálati és egységes környezethasználati ügyben eljárt hatóság döntése az ugyanarra tárgyra vonatkozó esetleges későbbi eljárásban való szakhatósági állásfoglalás is egyben.

Jelenleg egy másik megközelítésnek, nevezetesen annak vagyunk tanúi, hogy számos létesítési típusú engedélyezési eljárásról szóló jogszabályban (pl. az útépítési és a vasútépítési engedélyezési rendeletekben) kizárják vagy egyfajta szakértői, szaktanácsadói szerepre korlátozzák a környezetvédelmi hatóság szakhatósági jogkörét, minden olyan esetben, amikor egy beruházás történetében korábban környezeti hatásvizsgálati vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárás zajlott[113].

(Környezetvédelmi szakhatósági eljárás az általános építési jogban)
Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet[114] ebben – és csak ebben – a tekintetben hatályában fenntartott 2. számú melléklete (az építésügyi hatósági eljárásokban közreműködő szakhatóságok és közművek) 2. pontja szerint szakhatóságként kell bevonni az eljárásba környezetvédelmi hatósági jogkörben, a környezetvédelmi felügyelőségeket (főfelügyelőséget), ha a tevékenység nem hatásvizsgálat- vagy egységes környezethasználati engedély-köteles. Ugyanígy rendelkezik a jogszabály a természetvédelmi, sőt, meglehetősen logikátlanul még a vízügyi (vízgazdálkodási) szakhatósági jogkörökről is, holott utóbbira a környezeti hatásvizsgálat nem terjed ki pusztán amiatt, hogy a háromféle hatósági jogkört jelenleg ugyanaz a hatósági szervezetrendszer látja el.

[113] Pl. a 362/2008. (XII. 31.) Korm. sz. rendelet 1. sz. melléklet 3. pontja.
[114] Hatályon kívül helyezte a 362/2008. (XII. 31.) Korm. sz. rendelet 2009. március 1. napjával.

(Környezetvédelmi szakhatósági eljárás az útépítési jogban)
Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelethez tartozó 1. számú melléklet (az útépítési engedélyezési eljárásban közreműködő szakhatóságok felsorolásakor) hasonló megoldással állapítja meg a felügyelőség szakhatósági hatáskörét, amely fennáll környezetvédelmi, természet- és tájvédelmi, valamint vízgazdálkodást érintő ügyekben, kivéve a környezetvédelmi engedélyhez kötött utakat, továbbá a védett természeti területet nem érintő gyalog- és kerékpárutakat, járdákat. A környezetvédelmi szakhatósági eljárás kizárására itt tehát egyfajta tárgyi hatály meghatározásával kerül sor. A vízgazdálkodási hatósági jogkör „eltüntetésére" vonatkozó jogalkotási anomáliát ehelyütt is tapasztalhatjuk.

(A környezetvédelmi hatóságok kiszorítása a soklépcsős tervezési, engedélyezési folyamatokból)
Mindkét felhozott megoldásban ugyanazt a hibás nézetet fedezhetjük fel: egy rendkívül bonyolult, többlépcsős, általában hosszú ideig, akár évekig is elhúzódó engedélyezési láncolatban a környezetvédelmi szakmai ellenőrzést elegendő egy helyen megejteni. Ezzel szemben a gyakorlatban azt látjuk, hogy az engedélyezési folyamat során a beruházói tervek változhatnak és változnak is, a gazdasági kényszerek pedig arra szorítják a beruházókat, hogy ahol lehet, megtakarításokat eszközöljenek.

Amennyiben pedig további ellenőrzéstől, a környezetvédelmi hatóságok „vétójától" nem kell tartaniuk, akkor igen gyakran a beruházások jelentős részét, akár 30-40 %-át is kitevő környezetvédelmi munkarészeken fognak spórolni. A hatásvizsgálat köteles tevékenységek beruházási folyamatában a környezetvédelmi hatóságok későbbi szakhatósági részvétele éppen azt a célt szolgálta, hogy a tervezési folyamat elején meghatározott általános környezetvédelmi követelményeket a konkrét, részletes tervezési folyamatban a beruházók megfelelően hajtsák végre.

(Egy rejtett motiváció: a közösségi részvétel korlátozása)
A környezetvédelmi szakhatósági eljárás visszaszorulásának van egy, ha lehet, még sajnálatosabb háttere. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának a témával elsőként foglalkozó 1/2004. KJE sz. jogegységi határozata óta a környezetvédelmi társadalmi szervezetek Kvtv. 98. § (1) bekezdésben meghatározott ügyféli jogosultságaikkal azon ügyekben élhetnek, ahol a környezetvédelmi hatóságok legalább szakhatóságként részt vesznek (a Legfelsőbb Bíróság így határozta meg a környezetvédelmi ügyek fogalmát). Számos ágazati jogalkotó úgy igyekezett a számára valamilyen okból nemkívánatos közösségi részvételi eljárási elemtől megszabadulni, hogy egy füst alatt a környezetvédelmi szakhatósági részvételt is megszüntette. A dolgozat közösségi részvétellel foglalkozó fejezetében rá fogok még térni arra, hogy ezzel milyen kevés időt és fáradságot takarítottak meg, ellenben milyen komoly kockázatnak tették ki a beruházás zavartalan működését.

A hatásvizsgálati kormányrendelet és a szakhatósági eljárások

(Iteratív szakhatósági eljárási modell)
A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban Khvr.) a szakhatóságok bevonását az ügydöntő hatóság eljárásában példaértékű sokoldalúsággal kezeli. A magyar jogban jelenleg az a jellemző, hogy az ügydöntő hatóság egyszer értesíti a szakhatóságokat a részvétel lehetőségéről, ezzel le is tudja ezt a kötelezettséget, legfeljebb bemásolja a határozatának rendelkező részébe a kapott, többnyire formális, az eljárás többi részéhez egyáltalán nem illeszkedő, ezért megfelelően végre sem hajtható állásfoglalásokat. A hatásvizsgálatban ezzel szemben a szakhatóságok részvétele „iteratív", vissza-visszatérhetnek, jelen lehetnek az eljárás teljes folyamatában, az ügydöntő hatóság újabb és újabb adatokat bocsát a rendelkezésükre, biztosítja a részvételük lehetőségét a legfontosabb eljárási cselekmények során és számos alkalommal kifejezetten kikéri a véleményüket.

(A szakhatóságok részvételének állomásai a hatásvizsgálati eljárásban)
Tekintsük át most a hatásvizsgálati kormányrendelet szakhatóságokkal kapcsolatos rendelkezéseit, amelyek kiterjednek a hosszú és bonyolult hatásvizsgálati folyamat minden szakaszára, mind az előzetes eljárásra, mind a hatásvizsgálati és egységes környezethasználati eljárásra, sőt a nemzetközi jellegű eljárásokra is:

i.) A felügyelőség az előzetes vizsgálatba a R. 12. számú mellékletében megjelölt szakterületekre kiterjedően differenciált rendszer szerint *vonja be a szakhatóságokat*. A melléklet 1. pontjában megjelölt szakhatóságokat minden esetben bevonja, a melléklet 2. pontjában felsorolt szakhatóságokat pedig akkor vonja be, ha a tevékenység következtében az a környezeti elem vagy rendszer hatásviselő lehet, amelynek védelme hatáskörükbe tartozik, azt érinti, vagy olyan környezetveszélyeztetés fordulhat elő, amely elleni védelmet jogszabály feladat- és hatáskörébe utalja. Végül a melléklet 3. pontjában megjelölt szakhatóságokat a környezetvédelmi hatóság akkor vonja be a hatásvizsgálati eljárásba, ha az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelem a 3. pontban meghatározott tevékenységek, építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosításaira, változtatásaira irányul.

ii.) A felügyelőség a nyilvánosság észrevételeinek beérkezését követően *tárgyalást* tart, amelyre meghívja a szakhatóságokat és a környezethasználót (az észrevételeket becsatoló személyeket, szervezeteket és önkormányzatokat viszont sajnálatos módon nem hívja meg, ami persze nem jelenti azt, hogy az általános eljárási szabályok szerint nyilvános tárgyaláson ne vehetnének részt!).

iii.) A szakhatóságok széleskörű bevonása az eljárásba együtt jár *a szakhatóságok állásfoglalásainak megismertetésével* az eljárás többi résztvevője körében. A felügyelőség a kérelembe és az előzetes vizsgálati dokumentációba, a tárgyalásról készült jegyzőkönyvbe, az írásban megkapott szakhatósági állásfoglalásokba és az általa kért szakértői véleményekbe való betekintést – a benyújtásukat, rendelkezésre állásukat követő, illetve a tárgyalást követő öt munkanapon belül – lehetővé teszi.

iv.) Ismét csak a hatásvizsgálati eljárás visszacsatolásos, párbeszéd szerű felépítésének megfelelően a felügyelőség az előzetes vizsgálat során a döntéshozatal előtt a környezetre gyakorolt hatás jelentőségének megítélésére, valamint a később benyújtandó engedélykérelem tartalmára vonatkozó, akár a nyilvánosság tagjaitól, az érintett önkormányzatoktól, akár a többi szakhatóságtól érkezett *észrevételeket a szakhatóságok bevonásával érdemben vizsgálja*.

v.) A felügyelőség az előzetes vizsgálati szak után *a tényleges környezeti hatásvizsgálati eljárásba is bevonja* a 12. számú mellékletben megjelölt szakterületekre kiterjedően a szakhatóságokat a már ismertetett hármas csoportosításban (minden esetben bevont szakhatóságok, illetőleg hatáskörük távolabbi és közelebbi érintettsége alapján bevont szakhatóságok).

vi.) Ugyancsak hasonlóan az előzetes szakhoz, a hatásvizsgálati szakban is a felügyelőség a szakhatósági állásfoglalásokba és az általa kért szakértői véleményekbe, továbbá a hiánypótlásul készült dokumentációba való *betekintést* lehetővé teszi.

vii.) A felügyelőség értesíti a *közmeghallgatásról* az ügyben érdekelt szakhatóságokat és az érintett önkormányzatokat, a környezethasználót, továbbá a környezetvédelmi érdekek képviseletére alakult egyesületet, és más társadalmi szervezeteket.

viii.) A közmeghallgatásról a felügyelőség jegyzőkönyvet készít és arról a közmeghallgatást követő tizenöt napon belül *másolatot küld* a kérelmezőnek és az eljárásban részt vevő szakhatóságoknak. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az észrevételek érdemi összefoglalóját is.

ix.) A felügyelőség az érintett nyilvánosságtól kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket a 12. számú melléklet szerinti érintett *szakhatóságok bevonásával érdemben megvizsgálja*. Nagyon lényeges, hogy felügyelőség határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket. Természetesen ez az észrevételek érdemi értékelését és figyelembe vételét nagymértékben elősegítő szabály a szakhatóságokra is vonatkozik, az észrevételeket nekik is ebben a hármas felosztásban kellene értékelniük. Ennek a gyakorlatban alig van nyoma.

x.) A nemzetközi hatásvizsgálati eljárásokban a kibocsátó félként eljáró magyar felet képviselő környezetvédelmi minisztérium az Espooi Egyezmény 3. cikk 1. bekezdése alapján *a hatásviselő félnek kötelezően megküldendő értesítésben* egyebek között a tájékoztatásához a felügyelőség mellékeli (egy sorban!) a felügyelőség és a szakhatóságok állásfoglalását a határon átterjedő környezeti hatásokkal kapcsolatosan.

xi.) Ugyancsak a kibocsátó félként való eljárásban *a hatásviselő féllel való konzultáción* kapott, valamint a hatásviselő fél nyilvánossága által adott észrevételek mérlegelése

alapján a felügyelőség az érintett szakhatóságok bevonásával a környezeti hatástanulmány kiegészítését rendelheti el.

xii.) A hatásviselő fél kezdeményezésére indul eljárásban (amikor a magyar fél kibocsátóként nem látta szükségesnek az értesítés megküldését vagy adminisztratív hiba miatt ez a kérdés nem is jutott el a vizsgálat szintjéig) a minisztérium megszervezi – a felügyelőség és az érintett szakhatóságok bevonásával – az Egyezmény szerinti *érdekelt felek közötti információcserét*, valamint az országhatáron átterjedő jelentős környezeti hatás fellépésének lehetőségéről való egyeztetést;

xiii.) Ha az egyeztetést követően a kapott információk mérlegelése alapján a felügyelőség az érintett szakhatóságok bevonásával úgy dönt, hogy felléphet országhatáron átterjedő jelentős környezeti hatás, illetve az esetlegesen hatásviselő ország továbbra is az egyezmény alkalmazását kéri, akkor *az Egyezmény szerinti egyeztető eljárást* le fogják folytatni.

xiv.) Az *egységes környezethasználati engedélyezési (EKHE) eljárásba* a felügyelőség a felügyelőség ugyancsak bevonja az érintett szakhatóságokat az alábbi xvii. pontban tárgyalt 12. számú melléklet szerint.

xv.) A felügyelőség az EKHE eljárásban a hatásvizsgálati eljárás két szakaszához hasonlóan a döntéshozatal előtt a létesítmény megvalósításának, vagy a működés jelentős változtatásának környezetvédelmi feltételeire vonatkozó *észrevételeket a szakhatóságok bevonásával érdemben vizsgálja*. Az észrevételek értékelését a felügyelőség határozatának indokolásában ismerteti. Az értékelés itt is magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

xvi.) A *szakhatósági vélemények figyelembevételét* a hatásvizsgálati jogunk nem csak a hatóságok számára, hanem a hatástanulmány készítői számára is természetszerűleg kötelezően írja elő a kormányrendelet 6. számú mellékletében. A környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeinél, az előzmények összefoglalása körében szerepel ennek megfelelően a felügyelőség és a szakhatóságok állásfoglalásainak és a nyilvánosság előzetes vizsgálatban tett észrevételeinek feltüntetése.

xvii.) A R. 12. számú melléklete, óvatos megfogalmazással *„közreműködő hatóságok”* címszó alatt a szakhatóságoknak már többször hivatkozott három csoportját tartalmazza. A minden esetben kötelezően bevonandó szakhatóságok között a közegészségügyi és a kulturális örökségvédelmi hatóságok szerepelnek. A második körben, az eljárásokban általában szereplő hatóságok között helyi környezet- és természetvédelmi hatóságként a jegyző, az erdővédelmi, a termőföld, mint talaj, illetőleg a termőföld mennyiségi védelmére hatáskörrel rendelkező külön hatóságok, a bányászati és földtani hatóság, a katasztrófavédelmi hatóság és az építésügyi hatóság. Végül esetenként bevonják a hatásvizsgálati vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárásokba szakhatóságként az állatvédelmi, a különféle műszaki biztonsági és közlekedési hatóságokat is.

Megvitatás, javaslatok

(A környezetvédelmi szakhatósági részvételt csökkentő törekvések tarthatatlansága)
A megelőző két alfejezet összevetésével érdekes képet alkothatunk. A második alfejezetben kifejtettek alapján a szakhatósági eljárás alapvetően konzultatív jellegéből kifolyóan értelmetlennek tűnnek az első alfejezetben idézett egyszerűsítési törekvések. A későbbi eljárások megindítása, sőt kérelmezése előtt kiadott szakhatósági állásfoglalást, illetőleg a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételének merőben mesterséges korlátozását, visszaszorítását semmiképpen sem tartom a környezetvédelmi jog és az államigazgatási jog, sőt az alkotmányjog alapelveivel, működési elveivel összeegyeztethetőnek.

A többi szakhatóság álláspontja, az ügydöntő hatóság álláspontja megismerésének a lehetősége mellett, a későbbi eljárásban számtalan új tény, körülmény merülhet fel, ami miatt a szakhatósági állásfoglalás mintegy előre történő kiadása nem célszerű, arról nem is beszélve, hogy ezzel a megoldással a környezetvédelmi vagy rokonterületi hatóság elesik a saját határozata végrehajtása ellenőrzésének egyik leghatékonyabb eszközétől: az új eljárásban a szakhatósági hozzájárulásának erre tekintettel való megtagadásától vagy feltételekhez kötésétől.

(Az iteratív szakhatósági részvétel terjesztésének kívánatos volta)
Nyilvánvalónak tűnik ezzel szemben, hogy a szakhatósági részvétel konzultatív jellegét nem csak a hatásvizsgálati és EKHE eljárásban, hanem minden környezetvédelmi és rokonterületi eljárásban az ügydöntő hatóság eljárásával a jelenleginél sokkal szorosabban összekapcsolódva és egyebek között a tárgyalás jogintézményének megfelelő alkalmazásával lehet majd érvényesíteni. Ezt a jogintézményt kellene majd olyan speciális eljárási részletszabályokkal kiegészíteni, amelyek a többfordulós véleménycserét lehetővé teszik, úgy, hogy azokban az eljárási alapelveknek (legelsősorban az ügyfélegyenlőség elvének) megfelelően meghatározzák az ügyfelek és egyéb érdekeltek (önkormányzatok, lakossági csoportok stb.) helyét is.

(A szakhatósági eljárás, illetőleg az ügydöntő határozat befolyásolásának korlátai)
Nem minden szerző ért egyet azzal, hogy a környezetvédelmi eljárásokban a szakhatósági eljárásokkal, illetőleg a felügyelőségeknek más eljárásokban történő szakhatósági részvételével kapcsolatban csak a jogkiterjesztésnek van helye. Egyes jogtudományi források a korlátozások, a szakhatósági vélemény megfelelő keretek közé szorítása mellett is komoly érveket sorakoztatnak fel. Bándi szerint, pl. *a* szakhatósági hozzájárulás semmiképpen nem értelmezhető abszolút módon. Helytelen az a nézet, hogy a szakhatóság nemleges állásfoglalása minden körülmények között gátja volna az alaphatóság további pozitív eljárásának, illetve a szakhatóság által érvényesíteni kívánt feltételeket mechanikus módon kellene érvényesíteni. A szakhatóság sem vonhatja ki magát az eljárásjogáltalános követelményei alól, tehát megfelelően alátámasztott, indokolt határozatot kell hoznia, különben eljárása jogsértő. A szakhatóság olyan eljárása pedig, amellyel saját hatáskörén

túlterjeszkedik, ugyanúgy hatáskörelvonást jelentene, mint a szakhatósági eljárás figyelmen kívül hagyása., .[115]

Véleményem szerint az eljárás egységes szemléletének kialakítása, az eljárás hatékonyságának és nem utolsósorban gördülékenységének, gyorsításának szempontjai valóban a szakhatósági állásfoglalásokra vonatkozó anyagi és eljárásjogi szabályok rigorózusabb alkalmazása mellett szólhatnak. Ugyanakkor úgy látom, hogy a hatásvizsgálati jogunkban kialakított iteratív, konzultatív eljárásmód megoldást kínál erre a problémára, anélkül, hogy az ügydöntő hatóságoknak a szakhatóságok eljárása és véleménye felett valamiféle törvényességi kontrolt, szűrő funkciót biztosítanánk. Ennek alapján az ügydöntő hatóság pl. a jelenlegi általános közigazgatási eljárási szabályok alapján is tárgyalást tarthat vagy a másodfokú hatóságaik elé utalhatja a kérdést, amennyiben a szakhatóságok eljárásában valamilyen törvénysértést lát vagy az álláspontok összehangolására merül fel igény. Ezt az álláspontomat, ahogyan látni fogjuk, voltaképpen a gyakran hivatkozott szerzőink is osztják.

(A szakhatósági állásfoglalás jogi természete)
Az iménti logikát követve tehát az alaphatóság követ el hatáskörelvonást, ha változtat a szakhatóság álláspontján vagy ha akár értékeli azt, például jellemzi, hogy a szakhatóság vajon jogosult volt-e nemleges választ adni. Erre ugyanis a jogalkotó nem jogosítja fel az alaphatóságot, hiszen az alaphatósági pozíció csak eljárásgazdaságossági és esetleg az ügy tárgyához való közelségi kérdés, de semmiképpen sem eredményez fölérendeltséget. *„Tehát az alaphatóság igenis vegyen át mindent, amit a szakhatóság mond, tagadja meg az engedélyt, ha a szakhatóság azt teszi, és majd a bíróság döntsön a jogszerűségi kérdésekben.”*[116]

Egyet értünk továbbá Lapsánszky András álláspontjával a szakhatósági hozzájárulásról, amelynek alapján bár a szakhatósági hozzájárulás a hatóságok közötti eljárási jogviszonynak tűnik, valójában a szervezetrendszeren kívülre ható tevékenység, azaz hatósági jogalkalmazás. A szakhatóság ugyanis egy adott hatósági eljárás ügyfeleinek irányában végzi a hatáskörébe tartozó közigazgatási anyagi jogi jogszabályok egyedi esetre, ügyre történő alkalmazását, értelmezését és ugyan más hatósági eljáráson belül, de a saját hatáskörébe tartozó anyagi jogi kérdésekben hoz érdemi hatósági döntést.”[117] A szerző szerint a szakhatósági hozzájárulást annak ellenére kell a hatósági döntés egy speciális típusának tekintenünk, hogy sem alakszerűségében, sem az ellene igénybevehető jogorvoslatok, sem a határozat azon fogalmi eleme szempontjából, hogy a határozat a hatósági ügyet érdemben anyagi jogi alapon végelgesen eldönti, nem felel meg a hatósági döntés Ket.-ben szabályozott fogalmának. Ez utóbbi ismérv tekintetében a szerző maga korrigál: a szakhatósági állásfoglalás (a hozzájárulás, annak megtagadása, egyéb szakhatósági előírások) végülis a szakhatóság hatáskörében mégiscsak az ügyet lezáró érdemi döntést jelent. Véleményem szerint éppen emiatt a jogfejlődésnek abba az irányba

[115] Bándi 5, pp. 112–113. Mint e szerző rámutat, *„Az alaphatóságnak szerencsésebb helyzete van annyiban, hogy a szakhatóság nem fordulhat közvetlenül ellene, ha a hozzájárulást nem szó szerint emeli be a határozatba. A szakhatóság ugyanis nem ügyfél, hanem társhatóság, és legfeljebb felügyeleti intézkedést kezdeményezhet az eljáró hatóság döntése ellen, tehát jogorvoslattal nem élhet.”*
[116] Bándi 5
[117] Lapsánszky, p. 49.

kellene mutatnia, hogy a szakhatósági állásfoglalás alakszerűségei, sőt az azt megelőző eljárási garanciák mind jobban közelítsenek az ügydöntő határozatra irányadó szabályokhoz.

(A szakhatóság jogvédelme véleményének nem megfelelő figyelembevétele esetére)
Amikor tehát a szakhatóság eljár, kizárólag abban a körben teheti, amelyre a jogszabályi felhatalmazása kiterjed. Az alaphatóság lehetősége, illetve kötelezettsége ha a szakhatóság hatásköri túllépését tapasztalja, hogyaz Alkotmánybíróság (illetve újabban a Legfelső Bíróság) előtt a hatásköri összeütközés megállapítását kezdeményezze, illetve az eljárásjogi szabályok szerint magyarázatot kell kérnie a szakhatóságtól (pl. a határozat megfelelő indokolását, a jogi alapok tisztázását – ebben az esetben a hatóságok közötti amúgy is kötelező együttműködés keretében tisztázhatóak az aktus érvényességi kellékei – ebből a szempontból is igen hasznos lenne a tárgyalás jogintézményének általánossá tétele);
nyilvánvaló hatáskör túllépés esetén a szakhatósági aktusnak csak azon részét kell figyelembe vennie, amelyre a szakhatóság felhatalmazása kiterjed; illetve amennyiben a tartalmi részben, indokolásában, a jogi értelmezésben hibás a szakhatóság aktusa, akkor egyeztetés mellett az alaphatóság kötelezettsége a jogértelmezés felülvizsgálata is."[118]

(Egyeztető tárgyalás az ügydöntő hatóság és a szakhatóságok között)
Az engedélyező hatóság és a szakhatóságok közötti esetleges véleményeltérések, nem egyértelmű követelmények vagy feltételek bizonytalan meghatározása eseteiben indokolt az *engedélyező hatóság és a szakhatóságok konzultációja*, melynek révén számos, a fentiekben jelzett anomália kiküszöbölhető lehet. Az ilyen konzultációra informális módon bármikor sor kerülhet, de ezt ugyanúgy mellőzni is lehet, eredményének figyelembe vétele pedig eljárásjogi természetét tekintve bizonytalan. E problémakör megoldására kitűnő példát ad a hatásvizsgálati eljárás 2001. évi szabályozása. A vonatkozó kormányrendelet 8. § (2) bekezdésében ugyanis határozottan kimondta, hogy ilyenkor tárgyalásra van szükség a hatóságok között, így ennek megfelelő felhatalmazást fogalmazott meg: „*Ha a szakhatósági állásfoglalások nem egyértelműek vagy egymással ellentmondásba kerültek, a felügyelőség szükség szerint egyeztető tárgyalást hív össze.*" Ezt egyúttal úgy is kell értelmeznünk, hogy az ügydöntő hatóság csak egyeztető tárgyalást hív össze, de nem bírálja felül a szakhatóságok véleményét, mert csak első az egyenlők között, de nem fölérendelt. Csak technikailag gyűjti össze a többi hatóság álláspontját, ez egy quasi egyablakos ügyintézési megoldás közigazgatási eljárásjogunkban.

Szövegszerű javaslatok

Szakhatósági eljárás a környezetvédelmi eljárásokban

(1) Az ügydöntő hatóság a … számú melléklet 1. pontjában megjelölt szakhatóságokat minden esetben bevonja az eljárásba, a melléklet 2. pontjában felsorolt szakhatóságokat akkor vonja be, ha a tevékenység következtében az a környezeti elem vagy rendszer hatásviselő lehet, amelynek védelme hatáskörükbe tartozik, azt érinti vagy olyan környezetveszélyeztetés fordulhat elő, amely elleni védelmet jogszabály feladat- és hatáskörébe utalja. A melléklet 3. pontjában megjelölt szakhatóságokat akkor vonja be, ha

[118] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelem a 3. pontban meghatározott tevékenységek, építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosításaira, változtatásaira irányul.

(2) Az ügydöntő hatóság a nyilvánosság észrevételeinek beérkezését követően tárgyalást tart, amelyre meghívja a szakhatóságokat és a környezethasználót, továbbá az ügyfélegyenlőség elvének szem előtt tartásával az észrevételeket becsatoló személyeket, szervezeteket és önkormányzatokat.

(3) Az ügydöntő hatóság a kérelembe és az ügy egyéb irataiba, így a tárgyalásról készült jegyzőkönyvbe, az írásban megkapott szakhatósági állásfoglalásokba és az általa kért szakértői véleményekbe való betekintést az eljárás valamennyi szereplőjének – a benyújtásukat, rendelkezésre állásukat követő, illetve a tárgyalást követő öt munkanapon belül – lehetővé teszi, a szakhatóságok számára pedig külön is megküldi.

(4) Amennyiben az eljárás több szakaszból áll, az ügydöntő hatóság a későbbi eljárás szakaszokba is bevonja a szakhatóságokat és mindegyik szakaszban lehetővé teszi számukra a szakhatósági állásfoglalásokba és az általa kért szakértői véleményekbe, továbbá a hiánypótlásul készült dokumentációba való betekintést.

(5) Az ügydöntő hatóság értesíti a közmeghallgatásról az ügyben érdekelt szakhatóságokat és az érintett önkormányzatokat, a környezethasználót, továbbá a környezetvédelmi érdekek képviseletére alakult egyesületet, és más társadalmi szervezeteket.

(6) A közmeghallgatásról az ügydöntő hatóság jegyzőkönyvet készít és arról a közmeghallgatást követő tizenöt napon belül másolatot küld a kérelmezőnek és az eljárásban részt vevő szakhatóságoknak. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az észrevételek érdemi összefoglalóját is.

(7) A környezetvédelmi hatóság az érintett nyilvánosságtól kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket az érintett szakhatóságok bevonásával érdemben megvizsgálja. Határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

(8) A kérelmező és a környezetvédelmi hatóság által bevont szakértő az eljárás során tett nyilatkozataiban, beadványaiban köteles figyelembe venni a szakhatósági véleményeket és az eljárás más szereplőinek észrevételeit.

(9) Amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik, a szakhatóságok az (1) bekezdés figyelembe vételével a következő három csoportba tartoznak:
a) a minden esetben kötelezően bevonandó szakhatóságok a közegészségügyi és a kulturális örökségvédelmi hatóságok;
b) azon szakhatóságok, amelyeknek az eljárásban történő részvételt a kérelem és mellékletei megküldésével a környezetvédelmi hatóságnak minden esetben fel kell ajánlani, a helyi környezet- és természetvédelmi hatóságként a jegyző, az erdővédelmi, a termőföld, mint talaj, illetőleg a termőföld mennyiségi védelmére hatáskörrel rendelkező külön hatóságok, a bányászati és földtani hatóság, a katasztrófavédelmi hatóság és az építésügyi hatóság;
c) a környezetvédelmi hatóság mérlegelése alapján, amennyiben az ügy tárgya hatáskörükkel összefügg, esetenként be kell vonni az eljárásokba szakhatóságként az állatvédelmi, a különféle műszaki biztonsági és közlekedési hatóságokat.

c. A szakhatósági vélemény beszerzése

Eljárásjogi probléma

(A szakhatósági vélemény beszerzésének kötelezettsége és annak ideje)
Tulajdonképpen az előző pontban ismertetett probléma egyik konkrét megnyilvánulási formája az, hogy kinek kell beszereznie a szakhatósági véleményt és mikor. Az általános közigazgatási eljárás szabályai szerint főszabályként az ügydöntő hatóságnak kell beszerezni a szakhatósági állásfoglalást, mégpedig véleményem szerint minél hamarabb, az eljárás megindulása után, célszerűen közvetlenül az eljárás megindulását követően. Ezt az a követelmény teszi szükségessé, hogy a szakhatóságok véleményének a figyelembevételére a hátralévő eljárási részben az ügydöntő hatóságnak és az eljárás többi résztvevőjének elegendő ideje legyen.

(Az ügyfél által beszerzett szakhatósági vélemény)
Az alól a szabály alól azonban, hogy az ügydöntő hatóságnak kell a szakhatósági véleményt beszerezni, a Ket. egyedi, a hatóság mérlegelésétől függő kivételt enged, bár ezzel a lehetőséggel a joggyakorlat igen ritkán él. A Ket 44. § (6) bekezdése szerint „az ügyfél vagy meghatalmazottja által az eljárás megindítása előtt beszerzett, az ügy tárgyára vonatkozó, hat hónapnál nem régebbi szakhatósági állásfoglalást akkor fogadja el a hatóság, ha a hozzá, illetve a szakhatósághoz korábban benyújtott kérelem tartalmának azonosságát a szakhatóság megállapította." Ezt a bonyolult, nehezen végrehajtó feltételt érthetően kevesen tudják vagy akarják teljesíteni[119].

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A közvetlenül az ügyfél által beszerzett szakhatósági véleményre vonatkozó szabályok eltűnése jogunkból)
Bár a Ket. az egyedi esetekben megengedi, az egész ügyfajtákra vonatkozó olyan szabályozást, ami szerint minden esetben az ügyfél volna köteles a szakhatósági állásfoglalás beszerzésére, eltűntek jogunkból. A környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjogok közül a Ket. hatálybalépése előtt is egyedül a vízgazdálkodási jog, az agrárigazgatási és a telepengedélyezési jog élt az Áe. felhatalmazásával és bízta a szakhatósági vélemények beszerzését a kérelemre indult ügyekben. Közülük a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. sz. rendelet 19. § (4) bekezdését a Ket. vegyes és végrehajtó rendelkezései hatályon kívül helyezték. Az agrárigazgatásban a vadaskertek létesítésére irányuló engedély kérelemnek kötelező melléklete volt az illetékes megyei (fővárosi) állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző

[119] Dantesz Péter rámutat, hogy a Ket. által bevezetett előzetes, elvi szakhatósági állásfoglalás azzal függ össze, hogy a nagyobb, bonyolultabb engedélyezési eljárásokat megelőzően hosszadalmas (és – tegyük hozzá – költséges) tervezési eljárás zajlik, ahol már célszerű a létesítménnyel kapcsolatos minden szempont figyelembe vétele. Ez egyébként az az eljárás mód, amiben a képviselet előző fejezetben tárgyalt különös formái is megjelennek: „ilyen esetekben az ügyfél a tervezőt szokta megbízni, hogy közvetlenül egyeztessen a szakhatóságokkal" (Lőrincz, p. 151-152.).

állomás véleménye a vad védelméről, a vadgazdaságról, valamint a vadászatról szóló 30/1997. (IV. 30.) FM. sz. rendelet[120] 12. § (1), (4) bekezdése és 21. számú melléklete alapján, ugyanakkor a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet már nem rendelkezik erről.

A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet[121] ugyanakkor egészen 2009. január 1-i hatályon kívül helyezéséig megengedte a szakhatósági állásfoglalások beszerzését a kérelmező által. A rendelet 4. § r) pontja alapján a telepengedély kiadására irányuló kérelemben meg kellett jelölni, illetve mellékelni kellett a tevékenység végzését engedélyező már meglévő szakhatósági (ÁNTSZ, építési, tűzvédelmi, környezetvédelmi vízügyi, természetvédelmi stb.) hozzájárulásokat, engedélyeket. Nyilvánvaló, hogy a jegyző előtt folyamatban levő viszonylag bonyolult hatósági eljárásnál az ügyfélnek a hatóság munkáját segítő aktivitását bátorítani volt szükséges.

Megvitatás, javaslatok

(Az ügyfél által beszerzett szakhatósági állásfoglalás megoldás előnyei)
A korábban a vízgazdálkodási jog és a vadászati igazgatási jog által is választott, a telepengedélyezési eljárásban hosszabb ideig fenntartott megoldás előnye egyrészről az volt, hogy kiemelte a szakhatóságok felelősségét az ügyben, hiszen mivel azok nem támaszkodhattak az ügydöntő hatóság által megállapított tényállásra, saját maguknak kellett azt megállapítaniuk. Másrészről, amennyiben valamelyik szakhatóság állásfoglalása negatív volt, az ügy el sem juthatott az ügydöntő hatóságig, ezzel jelentős munkatehertől szabadítva meg azt.[122]

(Az ügyfél által beszerzett szakhatósági állásfoglalás hátrányai)
Hátránya viszont a szakhatósági vélemény ügyfél általibeszerzésének az, hogy ezáltal az előző pontban írt közös döntéshozatal, konzultatív döntéshozatali folyamat visszaszorul. Amennyiben a vízügyi ágazat a szakhatósági eljárással kapcsolatos speciális rendelkezéseit meg kívánja tartani, úgy nézetünk szerint speciális eljárási rendelkezésekkel kell biztosítani annak a lehetőségét, hogy a szakhatóságok, az ügydöntő hatósággal és az egyéb résztvevőkkel az engedélyezési eljárás megindulása után megfelelő konzultációs lehetőséget kapjanak.

Bándi véleménye szerint a szakhatósági állásfoglalás ügyfél által történő beszerzése elsősorban az eljárási illeték szempontjából problémás, illetve az ügydöntő hatóságnak „kényelmesebb”

[120] Hatályon kívül helyezte a 79/2004. (V. 4.) FVM sz. rendelet 2004. május 19. napjával.
[121] Hatályon kívül helyezte a 358/2008. (XII. 31.) Korm. sz. rendelet.
[122] Kiss Csaba még azt is megjegyzi, hogy a szakhatósági állásfoglalások beszerzése az eljárás megindulása előtt, mintegy mellékhatásként kizárja azt is, hogy az ügydöntő hatóság bármilyen módon vagy mértékben felülbírálja a szakhatósági állásfoglalásokat. - Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

megoldás. A szakhatóság az ügyfél által indított eljárásában nem támaszkodhat az ügydöntő hatóság által megállapított tényállásra, ezt a tényállást ugyanis természetszerűleg még nem ismerheti. További problémát jelent, hogy az ügyfél által indított eljárásnál negatív szakhatósági állásfoglalás esetén is el kell jutni az ügynek az ügydöntő hatósághoz, az ügydöntő hatóság határozatának hiányában ugyanis az ügyfél részére semmilyen jogorvoslati lehetőség nincs.[123] Erre a problémakörre is megoldás lenne az eljárások egységesítése oly módon, hogy a szakhatósági állásfoglalást minden esetben kizárólag az ügydöntő hatóság szerezze be. Ez azért is indokolt, mert egyes ügyek specifikumai miatt előfordulhat, hogy a jogszabályban nem nevesített hatóság bevonása is szükséges az eljárásba, ezt viszont a hatóságnak kell eldöntenie, és nem az ügyfélnek.

Ezek az érvek igen nyomósak, mégis úgy gondolom, hogy (a Ket. irányvonalát követve tudomásul véve azt, hogy a jogintézmény visszaszorulóban van, ám azért még létezik), az egységes környezetvédelmi eljárásjog diszpozitív formában lehetővé tehetné a szakhatósági állásfoglalások előzetes beszerzését. Véleményem szerint ugyanis lennének olyan jogtechnikai megoldások, amelyek a hátrányokat kiküszöbölnék, az előnyöket viszont érvényre juttatnák[124].

Szövegszerű javaslatok

Szakhatósági eljárás a környezetvédelmi eljárásokban (folytatás)

(10) Jogszabály alapján vagy a hatóságnak az előzetes konzultáció alapján adott írásbeli felhatalmazása alapján a szakhatósági állásfoglalást kivételesen a kérelmező is beszerezheti.

(11) Nemleges szakhatósági állásfoglalás esetén a kérelmező eldöntheti, hogy a környezetvédelmi engedély iránt nem nyújt be kérelmet, vagy az általa kezdeményezett engedélyezési eljárás során jogorvoslattal él a szakhatósági állásfoglalással szemben.

(12) Az előzetes szakhatósági állásfoglalást adó szakhatóságot minden vonatkozásban az eljárásba bevont szakhatóságnak kell tekinteni, így különösen meg kell küldeni számára a kérelmet, az eljárás során keletkezett további iratokat, értesíteni kell az egyeztetésről, tárgyalásról és egyéb eljárási cselekményekről, amelyekről a szakhatóság értesítését jogszabály előírja, illetőleg meg kell küldeni számára az ügyben keletkezett határozatokat is.

d. A szakhatósági eljárás hatékonyságát fokozó rendelkezések

Eljárásjogi probléma

(Formális szakhatósági állásfoglalások)
A környezetvédelmi engedélyezések gyakorlatában gyakori panasz, hogy a túlterhelt szakhatóságok a feladataikat csak formálisan teljesítik, rész-hatósági jogkörük érdemi gyakorlása helyett megelégszenek egy néhány soros levéllel, amelyben tudatják az

[123] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[124] Ezzel együtt igazat kell adjak annak az érvnek, hogy ez a jogintézmény így nem volna már formálisan szakhatósági hozzájárulásnak nevezhető (Bándi, személyes közlés).

ügydöntő hatósággal, hogy a kérelemmel kapcsolatosan kifogásuk nincs. A szakhatósági eljárásnak ilymódon 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 probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A szakhatósági állásfoglalás kötelező tartalmi elemeinek előírása)
Egyes rokonterületi jogok szemmel láthatóan a környezetjognál előrébb járnak a probléma megoldásában. Abban az esetben, amikor a felügyelőség vízügyi hatósági jogkörben jár el szakhatóságként, a vízgazdálkodási eljárási alapjogszabály (a 72/1996. (V. 22.) Korm. sz. rendelet 20. § (3) bekezdése) előírja, hogy a kiadott állásfoglalásának (hozzájárulásának) tartalmaznia kell a vízgazdálkodási követelményeket és érdekeket érintő tevékenység gyakorlásával, illetőleg a létesítmény megvalósításával kapcsolatban hozott döntést, az ehhez kapcsolódó feltételeket, továbbá az indokolást.

(Általános szakhatósági hozzájárulás)
Érdekes jogintézmény ugyanitt, a vízgazdálkodási eljárási alapjogszabály 20. § (4) bekezdésében, az általános szakhatósági hozzájárulás. Eszerint a vízügyi hatóság külön jogszabályi felhatalmazással, egyes ügyfajtákban (azonos ügycsoportra, vízgyűjtőre vagy településre kiterjedő érvényességgel), meghatározott időre több, határozatlan számú ügyre, előre kiadhatja a szakhatósági hozzájárulását.

Ezzel kapcsolatban úgy látjuk, hogy az általános szakhatósági vélemény mindazokban az esetekben megfelelő, amikor a már meglévő környezethasználat mértéke indokolja, hogy a hatóság általános értelemben vett, jelen és jövőbeli jogalanyokra egyaránt megfogalmazzon elvárásokat. Elképzelhető ugyanis, hogy a hatóság pontosan tudja, hogy az adott típusú környezethasználat egyáltalán nem vagy csak bizonyos feltételek megvalósulása esetén lehetséges. E jogintézmény megfelelő alkalmazása a környezethasználók számára is átláthatóvá teheti a rendszert.[125]

Megvitatás, javaslatok

(A szakhatóságok társ-hatósági jogköreinek/kötelezettségeinek jogalkotói részletezése)
A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban eljáró szakhatóságokat álláspontunk szerint azzal lehetne érdemibb, elmélyültebb részvételre bírni, ha részletesen szabályoznánk a szakhatósági eljárás eredeti koncepcióját, azaz a szakhatóságok társ jogkörrel rendelkezését érvényesítő egyes kérdéseket. A szakhatóságoknak, az előző fejezetekben tett javaslatokkal összhangban, kifejezett rendelkezésekkel kell részvételi jogot (ami az esetek nagy részében egyben kötelezettség is egy hatóság esetében) biztosítani egyes előzetes kérdések eldöntésében, a bizonyítási eljárás lebonyolításában, adott esetben egyes bizonyítási feladatok önálló elvégzésében, illetőleg az ügydöntő

[125] Bándi felvetése nyomán, Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

határozat meghozatalában (a már korábban említett konzultációs, tárgyalásos jogintézménynek többek között ez lenne a funkciója).

(A szakhatóságokkal szembeni eljárásjogi követelmények pontosítása)
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.

Ez alapjában véve nem is többlet jogalkotási feladat, hiszen a Ket. jelenleg is vonatkozik a szakhatósági hozzájárulásra, éppúgy, mint határozatra[126].
Ugyanakkor a szakhatósági állásfoglalások a jelenlegi gyakorlat szerint értelemszerűen nem határozat formájúnak, ezért az indoklás előírása fontos[127]

(A szakhatóság hallgatása)
Mindehhez kapcsolódóan természetesen a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági eljárását is az érdemibb részvétel irányába kell tolni, ahogyan az arra utaló kezdeti tendenciákat a vízgazdálkodási jog területén láttuk.

Azzal, hogy a Ket. az Áe-hez képest megszüntette azt a lehetőséget, hogy a szakhatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni a közigazgatási szerv hallgatásakor, azzal végre az is együtt jár, hogy a szakhatóságokra alkalmazni kell a közigazgatási szerv hallgatásakor a felügyeleti eljárás kezdeményezésének szabályait.[128]

(Az általános szakhatósági állásfoglalás jogintézményének óvatos kezelése)
Ami az általános szakhatósági hozzájárulást illeti, ennek az eljárást valóban megkönnyítő jogintézménynek a bevezetését az általános környezetvédelmi eljárásba ugyanakkor nagyon meg kell fontolni, mivel a környezetvédelmi szakhatósági eljárás konzultatív, érdemi jellegét alááshatja, illetőleg a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egyes esetekben a hatóságok között félreértések, sőt olykor visszaélések alapja is lehet.

Szövegszerű javaslat

Szakhatósági részvétel a környezetvédelmi eljárásokban (folytatás)

(13) A környezetvédelmi eljárásokban adott szakhatósági állásfoglalásnak (hozzájárulásnak vagy nemleges szakhatósági állásfoglalásnak) tartalmaznia kell a

[126] A jogirodalomban tükröződik ez az ambivalencia. Elismerik, hogy a szakhatósági hozzájárulás sem alakszerűségében, sem az ellene igénybe vehető jogorvoslatok, sem a határozt azon fogalmi eleme szempontjából, hogy a határozat a hatósági ügyet érdemben anyagi jogi alapon véglegesen eldönti, nem felel meg a hatósági döntés Ket.-ben szabályozott fogalmának. Ezzel együtt mégis elismerik a szakhatósági hozzájárulást a hatósági döntések egy alfajának és ezért szorgalmazzák egyebek között az állásfoglalás indokolásának alakszerű, a Ket. általános szabályainak megfelelelő kialakítását (Baraczkáné, p. 334.), ideértve mind a megfelelő ténybeli indokolást, mind pedig az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket (Kilényi 3, p. 145.).
[127] uo.
[128] uo.

szakágazati követelményeket és érdekeket érintő tevékenység gyakorlásával, illetőleg a létesítmény megvalósításával kapcsolatban hozott döntést, az ehhez kapcsolódó feltételeket, továbbá az indokolást.

(14) Jogszabály lehetővé teheti általános szakhatósági hozzájárulás kiadását, ami szerint, külön jogszabályi felhatalmazással egyes ügyfajtákban a szakhatóság azonos ügycsoportra, területre vagy településre kiterjedő érvényességgel meghatározott időre több, határozatlan számú ügyre előre kiadhatja a szakhatósági hozzájárulását.

(15) Az általános szakhatósági hozzájárulásokat a szakhatóság és a környezetvédelmi hatóság honlapján ilyen címszó alatt folyamatosan hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára.

e. A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvétele

Eljárásjogi probléma

(Szakhatósági eljárások megfelelő anyagi jogi háttér nélkül)
Bár a rokonterületi jogokban a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok szakhatósági bevonásának lehetősége általában szerepel, joggyakorlatunk egyik lényeges hiányossága, hogy ezen hatóságok tényleges bevonása az eljárásba gyakran elmarad. További igen komoly probléma az, hogy ha szerepelnek is a környezetvédelmi vagy természetvédelmi hatóságok az eljárásokban, szakhatóságként fogódzó nélkül maradnak, ezért állásfoglalásaik semmitmondóak, jelentéktelenek, a környezetvédelmi érdekeket nem képviselik eléggé markánsan. Részben ez is lehet az oka annak, hogy a közelmúlt jogalkotásában egy olyan törekvéssel találkozhattunk, hogy több közigazgatási eljárásban szüntessék meg a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági közreműködését.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A környezetvédelmi szakhatósági szempontok érvényesülése a vízgazdálkodási eljárásban)
A környezetvédelmi felügyelőség *kötelező* szakhatósági részvételéről egyedül a vízjogi létesítési engedélyezési eljárás szabályozása rendelkezett, ugyanakkor, érdekes módon, nem említette a környezetvédelmi hatóságot, mint szakhatóságot az elvi engedély vonatkozásában. Természetesen, miután a környezetvédelmi és a vízügyi ágazatot ismét összevonták, egymás eljárásaiban a szakhatósági részvételnek többé nem volt értelme, ezért a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. sz. rendelet 19. § (3) bekezdését hatályon kívül helyezték, a két ágazat közötti együttműködést a továbbiakban az egységes zöldhatósági szervezeti rendszeren belül kell megoldani. Kérdés, hogy ezzel a megoldással nem sérülnek-e bizonyos garanciális szempontok, hiszen a környezetvédelem és a vízgazdálkodás között számos alapvető szemléleti, szakmai és ágazati érdekkülönbség van.

(A környezetvédelmi szakhatósági részvétel lehetősége a rokonterületi eljárásokban)

Ezen kívül számos rokonterületi jog rendelkezik a környezetvédelmi felügyelőségek szakhatósági részvételének *lehetőségéről.* Ez a szabályozási mód természetes, magunk is utaltunk már rá, hogy a konkrét egyedi rokonterületi eljárások valóban nem mindegyike releváns a környezetvédelem szempontjából. Igen ám, csakhogy a relevancia kérdésének eldöntéséhez a jelenlegi rokonterületi jogok ritkán adnak érdemi támpontokat. Kivételesnek tekinthetjük ehhez képest azt a több helyen előforduló, egyszerű kitételt, miszerint amennyiben az eljárás tárgya védett területeket vagy természeti területeket érint, a természetvédelmi hatóságok bevonása is minden esetben kötelező.

Megvitatás, javaslatok

(Ki dönti el, hogy egy rokonterületi eljárás környezetvédelmi szempontból jelentős-e?)
A szabályozás tárgyából, azaz a környezetvédelmi szempontból jelentős államigazgatási eljárásokból önmagából következik, hogy azokban az esetekben, amikor az ügydöntő hatóság nem maga a környezetvédelmi hatóság (rokonterületi eljárások), a környezetvédelmi felügyelőségek számára a szakhatóságként történő eljárás lehetőségét minden esetben kötelezően biztosítani kellene. Azt ugyanis, hogy egy adott rokonterületi eljárásban a környezetvédelmi elemek milyen lényegesek, a környezetvédelmi hatóságok tudják eldönteni. Ez a rendelkezés lehetne az új eljárásjogi szabályozás egyik kogens eleme.

(A környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalások anyagi jogi háttere)
A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételével kapcsolatosan a jogalkotónak egyértelműen tisztázni kellene, hogy a szakhatósági állásfoglalás kialakításában a felügyelőségek és nemzeti park igazgatóságok[129] milyen anyagi jogi és eljárásjogi szempontokat kell, hogy figyelembe vegyenek[130]. Előbbiek körében a hatásvizsgálati eljárásban már alkalmazott megoldás mentén történő szabályozást javasolnám, miszerint semmiképpen sem adhatnak pozitív szakhatósági állásfoglalást olyan tervekhez, amelyek ellenkeznek az ország, a régió vagy a település valamely környezetvédelmi tervével, vagy az ország nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségeivel, illetőleg kiegészíteném ezt a kört annak egyértelmű kimondásával, hogy a környezetvédelmi szakhatóságok nem járulhatnak hozzá olyan tevékenységhez, amely környezetvédelmi jogszabályok megsértéséhez, határértékek túllépéséhez vezethet. Etekintetben a jogalkotónak fel kellene hívnia a jogalkalmazók figyelmét az elővigyázatosság elvének következetes alkalmazására, azaz, hogy a környezetvédelmi normákkal való összhang bizonyításának terhe a beruházón nyugszik.

(Bizonyítási teher a közigazgatási jogban)
Természetesen a bizonyítási teherrel kapcsolatosan figyelembe kell vennünk a közigazgatási eljárásjog általános sajátosságait.: *A Ket.alapján jelenleg a tényállást kizárólagosan a közigazgatási szerv tárja fel, tehát az ügyfél oldalán nem lehet valódi bizonyítási teherről beszélni,*

[129] A természetvédelmi állami szervezetrendszer hatósági jogkörei fokozatosan visszaszorultak, ma már, kevés kivétellel csak a felügyelőségek eljárásán belül nyilváníthatnak véleményt az egyes hatósági ügyekben.
[130] A kérdéshez visszatérünk a környezetvédelmi hatóságok ügydöntő határozatainak tartalmi kérdései kapcsán a II. 4. a. pontban.

csupán a jogszabály által előírt feltételeknek a meglétéről. Ha azoknak a kérelem megfelel, akkor a további bizonyítás a közigazgatási szervet terheli, ebben az eljárásban a kontradiktórius elem kevéssé érvényesül. Ezzel együtt a feltételek között egy ágazati eljárásjog – pl. a környezetvédelmi eljárásjog – megfogalmazhatna olyan szabályokat, amelyek a kérelem indokoltságának a bizonyítását írják elő a kérelmezőnek„.[131]

E gondolatmenet igazi jelentősége, hogy rámutat arra a fontos tényre, hogy az elővigyázatosság elvének eljárásjogi természete még további vizsgálatra szorul, csakúgy, mint az, hogy az esetleges eljárásjogi felfogásból (a bizonyítási tehernek a beruházóra/működtetőre való terheléséből) milyen eljárásjogi jogintézmények, jogértelmezési megoldások következnek.

A környezetvédelmi jog szóban forgó, lényegét tekintve eljárásjogi gyökerű, „bizonyítástechnikai" alapelvéről Bándi mondja ki, hogy az szinte a bűnösség vélelmével ér fel, ennek révén kiválóan alkalmas arra, hogy aláhúzza a környezetvédelem fontosságát.[132] (Természetesen az elővigyázatosság elvének komoly anyagi jogi vetülete is van, amint azt az Európai Bíróság a híres-hírhedt BSE- (Kergemarha kór) ügyben kimondta: „*Amennyiben az egészséget érintő kockázat létének vagy kiterjedésének megítélése bizonytalan, az intézményeknek lehetőségük van arra, hogy védelmi intézkedéseket fogadjanak el mindaddig, amíg a kockázat valóságtartalma és súlyossága teljesen világossá nem válik.*"[133])

(A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételének garanciális, ellenőrző funkciója)
A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételének két aspektusa van garanciális szempontból: egyrészt fel kell számolni azt az évek óta folyamatosan előretörő tendenciát, hogy a környezetvédelmi szakhatóságokat a jogalkotó kiszorítja a rokonterületi eljárásokból. Erre nézve az Európai Bíróság egy görög ügyben kifejezetten azért marasztalta el a tagállamot, mert az adott, természetvédelmi szempontból egyébként jelentős, nem környezetvédelmi jellegű eljárásokban nem gondoskodott a környezetvédelmi hatóság valamilyen szintű részvételéről[134].

[131] Erre hívja fel a figyelmet Bándi Gyula is – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[132] Bándi 4., p. 92. Ugyanitt releváns Európai Bírósági jogeseteket is felhív: a Sandoz ügyet (C-174/82, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntető eljárásban, 1983. július 14, E.C.R. 2445) és a BSE ügyet (C-180/96, Egyesült Királyság v. Bizottság, a Tanács támogatásával, 1998. május 5.).
[133] BSE ügy, az ítélet indokolásának 99. pontja (idézi: Bándi, p. 94.). Az alapelvek és azok anyagi jogi vonatkozásainak tárgyalása egyébiránt kívül esik a jelen dolgozat keretein. Az elővigyázatosság elvének európai bírósági joggyakorlatából viszont érdekes módon fontos még számunkra a környezetvédelmi jog és a rokonterületi jogok kapcsolata szempontjából a Pfizer ügy (Első Fokú Bíróság, T-13/99, Pfizer Animal Health SA v. Bizottság, 2002, E.C.R. 11-3305, 2001. szeptember 11), amelyben a bíróság kimondja, hogy jóllehet „az elővigyázatosság elve a Közösség azon elveinek egyike, amelyik a környezetre vonatkozik, a felek nem kérdőjelezik meg azt, hogy ezt az elvet alkalmazni kell akkor is, amikor a Közösség intézményei a közös mezőgazdasági politika keretei között az emberi egészséget védő intézkedéseket alkalmaznak (idézi: Bándi 4., p. 95.).
[134] C-334/04, Bizottság v. Görög Köztársaság, több más állam alperest támogató beavatkozásával, 2007. október 25., idézi Bándi 4, p. 146.

Másrészt, a szakhatósági közreműködés tartalmát illetően egyértelműen ki kell mondani, hogy a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági állásfoglalásaikban nem járulhatnak hozzá olyan tervek megvalósításához, amelyek nem tartják magukat pontosan a megelőző eljárásokban, tipikusan a környezeti hatásvizsgálati eljárásban a környezetvédelmi hatóságok által támasztott feltételekhez.

A környezetvédelmi felügyelőségnek, akár hatóságként, akár szakhatóságként jár el az ügyben, kötelezővé kell tenni a természetvédelmi és vízügyi kérdések megvizsgálását és az erről való közbenső, eljárási döntéséről a határozatának indokolásában vagy a szakhatósági véleményének indokolásában (hogy ti. miért tett vagy miért nem tett erre nézve intézkedést) ugyancsak számot kell adnia.

(A konzultációk szerepének növelése az eljárásban)
A környezetvédelmi hatóság ügydöntő pozíciójának szabályaihoz hasonlóan javasolt e fejezetben is szerepeltetni, a már többször említett, iteratív funkcióból adódó konzultáció lehetőségét, esetleg kötelezettségét, a környezeti hatásvizsgálati szabályok mintájára. Ez ugyanis tovább erősítené a szakhatóság szerepét, és egyben az egyezség, megegyezés iránti törekvést. Jelenleg ugyan erre csak egyetlen jogszabályban jelenik meg felhatalmazás, de egy egységes környezetvédelmi eljárás révén elképzelhető olyan megoldás is, amely ezt szélesebb körben teszi lehetővé. Fontos ugyanakkor ennek olyan megfogalmazást találni, hogy valóban csak konzultációról legyen szó, és ne válhasson ez az alaphatóság jogává, hogy a szakhatóságok állásfoglalásait felülbírálja.[135]

Szövegszerű javaslatok:

A környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvétele

(1) A rokonterületi eljárásokban (Kvtv. 3. § (2) és (3) bekezdés) eljáró hatóság a kérelem kézhezvétele után a kérelem megküldésével haladéktalanul köteles felhívni az illetékes környezetvédelmi hatóság(ok) figyelmét az eljárás megindítására.

(2) A megkeresett környezetvédelmi hatóság az értesítés kézhezvételétől számított 8 napon belül nyilatkozik, hogy az ügyben szakhatóságként részvételi jogával kíván-e élni, illetőleg, hogy azt környezetvédelmi, természetvédelmi és vízgazdálkodási hatáskörei közül melyekben kívánja gyakorolni.

(3) A környezetvédelmi hatóság be kell, hogy jelentse szakhatósági részvételét minden olyan esetben, amikor a tervezett tevékenységgel vagy létesítménnyel kapcsolatban valószínűsíthető, hogy az
a) nemzetközi környezetvédelmi egyezménybe ütközne;
b) országos, regionális vagy helyi környezetvédelmi (hulladékgazdálkodási, vízgazdálkodási stb.) tervekbe ütközne;
c) a kérelmező nem tudta igazolni, hogy a környezetvédelmi jogszabályokban előírt környezetterhelési határértékeket a tevékenység vagy létesítmény betartaná;
d) a kérelem a környezetvédelmi hatóságok által egy korábbi eljárásban (pl. környezetvédelmi engedély) meghatározott feltételeket nem teljesíti.

[135] A felhatalmazás nélkülözhetetlen, mert az alaphatóság erre támaszkodva ezt elvárhatja, illetve egyben módot ad a vélemények közelítésére, átértékelésére, anélkül, hogy ezzel az egyes hatóságok részvételi lehetősége, illetve fontossága csökkenne." Bándi és Kiss észrevétele, Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Amennyiben ezek közül a feltételek közül bármelyik bekövetkezik a környezetvédelmi hatóság meg kell, hogy tagadja szakhatósági hozzájárulását.

(4) Az ügydöntő hatóság és a környezetvédelmi hatóságok egyeztető tárgyalást tartanak minden olyan esetben, amikor a (3) bekezdés első vagy második fordulatának alkalmazása érdekében további adatok feltárására, tisztázására van szükség.

f. Szakértő részvétele az eljárásban

Eljárásjogi probléma

(Ha az ügydöntő hatóságnál vagy a szakhatóságoknál nem áll rendelkezésre az ügy eldöntéséhez szükséges szakértelem)

Jóllehet a Ket. alapján az államigazgatási eljárásban a szakmai[136] képzettséget igénylő kérdéseket[138] elsősorban az ügydöntő hatóságnál[139] és az eljárásba bevonható szakhatóságoknál[140] dolgozó államigazgatási szakembereknek kell megválaszolniuk, néhány jogszabályban az ügyfelet szakvélemények beszerzésére kötelezik, amely tulajdonképpen az eljárás megindítása után a szakvélemény készítőjének az eljárásban szakértőként való részvételének kérdéseit veti fel. A szűkebb értelemben vett

[136] "Szakmai" alatt a Ket. óta speciális jogi szakértelmet is érthetünk. Lövétei helytállóan állapítja meg, hogy ezzel a jogalkotó évszázados tabut döntött le, amit a jog világának specializálódása (és tegyük hozzá, a jogon kívüli területekkel való egyre szorosabb együttműködése, amire a környezetvédelmi jog kiváló példa) elodázhatatlanná tett. A folyamatot betetőzi az európai jog (és itt is tegyük hozzá, hogy egy új, angolszász szemlélet folytán az ezzel egyenértékű európai joggyakorlat) megjelenése a mindennapi ügyintézésben. Hiába vesznek részt a „mindenttudó" jogalkalmazói szervek, elsősorban a bíróságok tagjai egyre több szakképzésen, ezzel nem tudnak versenyre kelni. A Ket. újítása azonban ellentmondást is hozott létre, hiszen a jogi szakértő véleményét semmiképpen sem lehet bizonyítéknak tekinteni. Itt (a büntető eljárásjogból már ismert) kettősséggel a szakértő-szaktanácsadó jogintézmény páros bevezetése lehetett volna a teljesen megfelelő megoldás. Ugyanebbe a kategóriába tartozik még voltaképpen a tolmács is, akit szintén helytelenül „nyelvi szakértőnek" is szoktak nevezni, továbbá a nagy tömegekkel vagy speciális közösségekkel vagy személyekkel kapcsolatos ügyekben a joggyakorlatban már megjelenő kommunikációs szakértő is (in Lőrincz, p. 298-301. – a zárójelbe tett megjegyzések a szerző kommentárjai).

[138] Kilényi ugyanebben a kérdésben magának a közigazgatási eljárási jognak az értelmezésére is elképzelhetőnek tartja jogi szakértő bevonását. Az előző szerzőhöz képest, kiegészíti még a jogismereti listát az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatával is (Kilényi 3, p. 173.).

[139] Jogosan mutat rá Józsa Fábián ennek a rendelkezésnek az idejétmúlt voltára. Egyrészt a szakértő munkája ritkán oldható meg öt perc alatt egy íróasztal mögül, másrészt a hatóságon belüli szakértői közreműködésnek manapság szívesség jellege van, amit az adott szakértő nem biztos, hogy teljes erőbedobással fog teljesíteni (Józsa, p. 180.). Továbbvíve ezt a gondolatmenetet a környezetvédelem gyakorlatába, a szerző által felvázolt motivációk vezethettek ahhoz a közismert helyzethez, hogy a felügyelőségek dolgozói „keresztbe szakértenek" egymásnak, így ugyanazt a munkát, amit ingyen (és felületesen) végeznének, az ügyfélnek felszámolható szakértői költségtérítés mellett végezhetik. Az már más kérdés, hogy garanciális szempontból az így beszerzett szakvélemények mennyiben állják meg a helyüket, hiszen aligha pártatlan az a hatóság a szakvélemény értékelésében, amelyik tudatában van annak, hogy néhány nap múlva esetleg ő kerül a szakértő szerepébe és az előtte fekvő szakértői vélemény szerzője értékeli majd az ő munkáját.

[140] A szakértő és a szakhatóság elhatárolása elvi szinten egyértelmű, a gyakorlatban azonban, mint látni fogjuk, a két jogintézmény összemosódhat, kialakultak átmeneti megoldások is. A kétféle eljárási pozíció nyilvánvaló súlybeli különbsége egyébként nem mindig jelenti a határozat végső formájába való nagyobb beleszólást a szakhatóság részére. Szabó olyan legfelsőbb bírósági jogesetet idéz, ahol a bíróság a szakértő véleményére alapította a döntését, annak ellenére, hogy az ügyben nyilatkozó szaktárcák eltérő véleménynek adtak hangot (Szabó, p. 168.).

környezetvédelmi jogban például a zajvédelmi jogban is előfordul, az ügyfajta rendkívül speciális jellege miatt az, hogy maga a jogszabály kötelezi az eljáró hatóságot szakértő igénybevételére.

(A magánszakértői vélemények kezelése az eljárásban)
Egyes esetekben, különösen hatásvizsgálati jogunkban az az izgalmas probléma látszik kirajzolódni, hogy a jogalkotó és a hatóságok vajon hogyan befolyásolhatják az eljárás megindítása előtt a leendő kérelmező által megbízott szakértő kiválasztását, a szakértő által igénybevett kiinduló adatokat és módszertant. Tulajdonképpen két vonatkozásban már érintettük ezt a kérdést, egyfelől az ún. scoping eljárásban e kérdések némelyikére ad választ a környezetvédelmi hatóság, a tényleges hatásvizsgálati eljárás megindítása előtt; másfelől, ahogy láthattuk, a szakhatóságok előzetes megkeresésére mégiscsak nyitva hagyott eljárási lehetőség is módot ad a szakértők által készített tervek, elemzések tartalmának alakítására[141].

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A szakértői módszertan előzetes hatósági jóváhagyása, illetőleg a szakértő utólagos ellenőrzése az eljárásban)
A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM–KTM együttes rendelet „*A mértékadó műveletszámok szétosztása az egyes pályagörbékre repülőgép-kategóriánként*” c. fejezetben úgy rendelkezik, hogy a kategóriába sorolás és a kategóriákhoz rendelt normatív zajkibocsátási adatok alapját egyebek közt képezhetik az illető légijármű típusokra vonatkozó szakértői méréseken alapuló zajkibocsátási adatok (6. § (3) bekezdés b) pontja). Jóllehet a szakértőt még az engedélyezési eljárás megindítása előtt maga a leendő kérelmező bízza meg, a felhasznált adatokat, illetve a használni tervezett adatforrást a számítás kiinduló adataként az illetékes légiközlekedési hatósággal jóvá kell hagyatni. A légiközlekedési hatóság azután a megindult eljárásban az eltérésekre vonatkozó engedélyezési kérelmek elbírálásához másik szakértőt vehet igénybe, úgy, hogy az ezzel kapcsolatos költségek a kérelmezőt terhelik. (6. § (4) bekezdés).

Hasonló szabályt találhattunk a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 62. § (3) bekezdésében, ezt azonban a jogalkotó – nem közigazgatási eljárási, hanem inkább a jelenlegi témakörünkhöz nem kapcsolódó anyagi jogi megfontolásokból – 2006-ban hatályon kívül helyezte.

(Kötelező szakértői lista)
A nem halászható (horgászható) halfajokról és víziállatokról, valamint az egyes halfajok szerinti halászati tilalmi időkről szóló 73/1997. (X. 28.) FM–KTM együttes rendelet 4. §

[141] Az érem másik oldala az, hogy a szakértőnek, akár az eljárás során, akár előtte munkálkodik, meg kell őriznie a szakmai integritását, külön szereplője az eljárásnak, külön bizonyítékforrás. Gyurita Erzsébet egyenesen azt mondja ki: “*Az igazságügyi szakértő a szakvélemény tartalmával összefüggésben nem utasítható.*” (in: Barczkáné, p. 299.).

(1) és (2) bekezdése szerint a halászatra jogosult kérelmezheti, hogy a halászati hatóság a halászati tilalmi időtől egy naptári évre eltérést engedélyezzen, a hasznosításában lévő halászati vízterületre vagy annak egy részére. A kérelemhez szakvéleményt kell mellékelni arra vonatkozóan, hogy a tervezett halászattal érintett vízterületen a nevezett halfaj egyedének szaporodása eredménytelen. A szakvélemény kiadására az FVM minisztérium (jelenleg a Nemzetgazdasági Minisztérium) nyilvántartásába bejegyzett halászati szakértők és az alábbi, név szerint megjelölt intézmények jogosultak: MTA Magyar Dunakutató Állomás, Göd; MTA Balatoni Limnológiai Kutató Intézet, Tihany; Halászati és Öntözési Kutató Intézet, Szarvas[142].

Ez a jogszabály egyébként a kérelmező által kötelezően beszerzett szakvéleményt egyes esetekben kombinálja a szakhatósági részvétellel; a 4. § (4) bekezdése alapján, pl.természeti vagy védett természeti területre vonatkozóan a tilalmi idő alóli mentesítést a halászati hatóság a természetvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulásával adja meg.

Megvitatás, javaslatok

(Szakértők előzetes alkalmazása vagy kirendelése, szakértő hatóságok megkeresése vagy szakhatóságok bevonása)
Láthattuk, hogy egyes jogszabályokban nem csak, hogy előírják a szakvélemény kötelező becsatolását, de azt is meghatározzák, hogy mely szakértők jogosultak ilyen szakvélemény elkészítésére. Az agrárigazgatás halászati igazgatási ágazatában érdekes volt megfigyelni, hogy az FVM-nél vezetett nyilvántartásba bejegyzett egyéni szakértőkkel egy sorban a jogszabályban név szerint megjelölt tudományos kutatóintézetek szerepelnek. Ez is egyfajta lehetőség arra, hogy a leendő kérelmezőket már az eljárás megindítása előtt orientálni tudják a hatóságok a lehető legjobb megoldás kiválasztása irányában[143].

[142] A jogirodalomban található olyan nézezt, amely komoly aggályokat fogalmaz meg ezzel a megoldással szemben. Lövétei véleménye szerint ezzel ugyanis elmozdulunk a kötött bizonyítási rendszer irányába, sérül a bizonyítékok szabad mérlegelésének elve. (Szerintem meg kell különböztetni a bizonyítékok körének kiválasztását, azok értékelésétől. Előbbi jogszabályi behatárolása valóban korlátozza a teljesen szabad bizonyítást, de a bizonyítékok értékelését nem, a megoldás óriási előnye viszont, hogy megfelelő szakmai szintet garantál.) Továbbmenve, a szerző úgy véli, hogy e szervek jogszabályi meghatározottságával a szakhatóság intézményéhez kerülünk közel. Véleményét alátámasztja a Ket. 58. § (6) bekezdése, ami szerint a másodfokú eljárásban csak más szerv vagy ugyanaz a szerv „járhat el", de más személyi összetételben. (Ehelyütt akkor most én támasztanék aggályokat a Ket. megoldásával szemben. A magam részéről nem vinném ilyen messzire a szakhatósági párhuzamot: ha egyszer a szakértői vélemény aggálytalan, akkor teljesen fölösleges azt másodfokon megismételtetni vagy akár csak felülvéleményeztetni.) Végül, Lövétei rámutat arra is, hogy a kijelölt szervek nem is utasíthatják vissza a szakértői kirendelést, jóllehet az nem állampolgári kötelezettség, tehát a visszautasítás nem volna egyébként szankcionálható, mert ezzel, alternatív megoldás híján, magát az alapeljárást hiúsítanák meg (in. Lőrincz, p. 303-5.).

[143] Kilényi is kifejezetten javasolja, hogy a központi közigazgatási szervek a saját területükön állítsanak össze listákat a speciális szakismeretekkel rendelkező – és ami nem mellékes – szakértői közreműködést általában vállaló szervezetekről és személyekről és ezt bocsássák a helyi területi szervek (és, pl. a honlapjukon a szélesebb jogkereső közönség számára). Ami a szakértő-szakhatóság viszonyt illeti, ez a szerző még erősebb példát hoz: vannak esetek, amikor a jogszabály kötelezővé teszi a szakvélemény figyelembe vételét. Ilyenkor tényleg az a helyzet, hogy az adott tudományos, szakmai testület quasi szakhatóság, csak megfelelő hivatali szervezet hiányában nincs felkészülve a tényleges hivatali ügyintézésre. A hatóság ezekben az esetekben valójában csak határozati formába önti a szakismerettel rendelkező szerv állásfoglalását (Kilényi 3, p. 173-4).

Természetesen abban az esetben, ha a kívánt szakértelemmel rendelkező szakember egy másik, akár más hatóság-típusnál megtalálható, úgy azt a szakembert nem lehet szakértőként kirendelni, hanem a másik hatósághoz megkereséssel kell élni. Álláspontom szerint a szakértő kirendelésének szükségességét nem lehet eleve kizárni a környezetvédelmi és rokonterületi eljárásokban sem, azonban az új eljárási szabályoknak mindenképpen hangsúlyoznia kellene majd a jogintézmény kivételes jellegét, és a szakértő kirendelésének indokoltságáról az ügydöntő határozat indokolásában a hatóságnak külön is számot kell adnia, a fölösleges kirendelésekkel járó idő- és pénzveszteségek kiküszöbölése végett[144].

(Szakértők és az eljárás költségessége)
Persze, a szakértő részvétele az eljárásban mindig kényes kérdés, részben a költségek oldaláról, részben pedig, mert a társadalmi részvételnek az akadálya lehet. Felmerül az a kérdés is, hogy vajon az államot milyen mértékű felelősség/kötelezettség terheli a tekintetben, hogy a szakkérdéseket saját intézményrendszerén – pl. szakhatósági részvételen – keresztül meg tudjon ítélni, s ne legyen szükség külső, többnyire drága szakértők bevonására.[145]

Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy természetesen a bonyolult környezetvédelmi ügyekben szükséges magánszakértők megfizetésére is csak a környezetszennyezői oldalon megjelenő nagyvállalatoknak van lehetősége, magánszemélyek vagy civil szervezetek hátrányba kerülhetnek velük szemben, akár már mielőtt az eljárás megindulhatott volna[146].

(A szakértők ellenőrzése és felelősségének érvényesítése – akár az eljárásban vesznek részt, akár azt megelőzően adtak szakvéleményt)
Egy további fontos kérdés a szakértő ellenőrzése és felelőssége. Véleményem szerint az eljárás megindítása előtt alkalmazott szakértőre, illetőleg az eljárás megindítása után alkalmazott szakértőre vonatkozó szabályokat – amennyire lehetséges – közelíteni kell egymáshoz, hiszen az eljárás megindulása előtt alkalmazott szakértők véleménye ugyanolyan mértékben, ha nem jobban befolyásolja majd az eljárás kimenetelét, mint az eljárás során kirendelt szakértőké. A Ket. speciális kizárási szabályaiban[147], a szakértőkre vonatkozó igazgatási szabályokban, illetőleg egyes szakértői kamarák jogon kívüli,

[144] Az Európai Bíróság gyakorlata természetesen nem foglal állást abban a kérdésben, hogy milyen módon oldják meg, azt viszont szigorúan megköveteli, hogy a döntéshozatali eljárásban a hatóság megfelelő felkészültségű szakértőkre támaszkodjon az olyan speciális kérdésekben például, mint a hulladék olajok ártalmatlanítása során felmerülő környezetvédelmi és egészségügyi követelmények érvényesülése. (C-392/99, Bizottság vs. Portugál Köztársaság, 2003. április 10., idézi Bándi 4., p. 151.).
[145] Kiss megjegyzései – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[146] Sokat lendítene a helyzeten már az is, ha legalább az egyértelmű lenne, hogy a nem helytállónak talált szakértői költségeket semmiképpen sem lehet az ügyfél terhére róni, illetőleg az ügyfél által felajánlott szakértő díját sem neki kell viselnie, ha – a korábbi szakértői véleménnyel szemben – a hatóság végülis ennek a szakértőnek adott igazat (Lőrincz 2, p. 229.).
[147] A többi – valóban a közigazgatási eljárási joghoz nem szorosan hozzátartozó – eszköz említése nélkül, ebben látja a szakértői pártatlanság biztosítékát például Szabó Lajos is (Szabó, p. 169.). Már itt jelezni kell azonban, hogy véleményem szerint egy eredmény-orientált környezetvédelmi eljárásjog nem érheti be ennyivel, a környezetvédelmi eljárási szabályokat valamilyen formában (pl. szignalizációs kötelezettségek előírásával) össze kell majd kapcsolnia a szakértői felelősség összes biztosítékával.

szakmai, etikai (vagyis lényegében egyesületi, szövetségi jellegű) szabályaiban bőségesen találunk az elfogult vagy szakmailag értékelhetetlen szakértői vélemények megakadályozására irányuló, vagy az ilyenekkel kapcsolatos felelősségre történő utalásokat, eljárásokat. Végső esetben természetesen a büntetőjog alkalmazása is fel kellene, hogy merüljön, a hamis szakvéleményadás vagy más bűncselekmények vonatkozásában[148]. Sajnos a gyakorlatban ezek a felelősségi formák kevéssé érvényesülnek, az adott szakmai testületek igen ritkán állnak ki a szakmai presztízsük védelmében. Ezen a helyzeten nem más, mint a következő fejezetben tárgyalt közösségi részvétel erősítése segíthet, a szakértői munka átláthatóságának és elszámoltathatóságának a fokozása révén[149].

Szövegszerű javaslatok

Szakértő részvétele az eljárásban, illetőleg az eljárás előkészítésében

(1) Jogszabály kötelezővé vagy lehetővé teheti, hogy az eljárás megindítása előtt a kérelmező szakértőt vegyen igénybe. Erre a szakértőre az eljárás során kirendelt szakértőre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, ideértve az ügyfélnyilvánosságra és a társadalmi részvételre vonatkozó szabályokat is.

(2) Jogszabály előírhatja, hogy az eljárás megindítása előtt alkalmazott szakértőt
a) csak a környezetvédelmi hatóság választhatja ki;
b) csak a jogszabályban vagy a környezetvédelmi hatóság által meghatározott és közzétett listán szereplő magánszemélyek vagy intézmények közül lehet kiválasztani;
c) a környezetvédelmi hatóság utasításokkal láthatja el a felhasznált adatok és az alkalmazott módszerek tekintetében;
d) a környezetvédelmi hatóság meghatározott időrendben konzultációkra kötelezheti.

(3) Az eljárás során a környezetvédelmi hatóság szabadon dönthet szakértő kirendeléséről, ennek okairól és körülményeiről azonban az ügydöntő határozat indokolásában számot kell adnia.

(4) A szakértő kirendelésével kapcsolatos sikeres jogorvoslat esetén a szakértő működésével felmerült közvetlen költségeket az állam viseli.

[148] Szellemesen mutat rá Kilényi arra a büntetőjogi „jogági sovinizmusra", ami miatt a büntető ügyekben elkövetett hamis szakvélemény adás büntetési tétele 5-8-szorosa a közigazgatási („egyéb" kategórába sorolt…) ügyekénél, ami mondjuk egy dolog elleni erőszakkal (a ketrec felfeszítésével) elkövetett tyúktolvajlással összevetve enyhén szólva is visszás: „*Hadd legyen szabad felhívni a tiszteletreméltó büntetőjogászok figyelmét arra, hogy – egyéb feladataik mellett – a közigazgatási hatóságok feladatkörébe tartozik az atomerőművek, a veszélyeshulladék-ártalmatlanító művek, a robbanóanyaggyárak engedélyezése, a légikatasztrófák okainak kivizsgálása, valamint a döntéshozatal esetenként milliárdot is meghaladó értékre menő jogvitákban. Az pedig még viccnek is rossz, hogy a büntetési tétel elszakad az ügy tárgyi súlyától és az ügyben eljáró szerv jellegéhez igazodik*." (Kilényi 3, p. 175.)

[149] A szakértői munka színvonalának emelésére és a visszaélések megelőzésére további érdekes szempontot találhatunk Michael Warningnál (Függelék, 4. sz. tanulmány), aki a kémiai biztonságról szóló okfejtésében felveti nemzetközi szakértői hálózatok kialakításának és a nemzeti jogrendszerekben történő intenzívebb felhasználásának a szükségességét.

3. Közösségi részvétel[150]

A közösségi részvétel [152] témakörében elemzem az információhoz jutás, a vélemény-nyilvánítási jog és – kisebb részben – a jogorvoslati jog[154] különböző formáit, továbbá több

[150] Mivel dolgozatom egy alapvetően joggyakorlati tézis szisztematikus vizsgálatát tűzte ki célul, a közösségi részvétel definíciójának elméleti kérdéseire nem térek ki. A téma igen alapos feldolgozását találjuk Pánovics Attilánál, aki egy széleskörű társadalmi-politikai háttérből bontja ki a társadalmi részvétel témakörét. Nem véletlen tehát, hogy a dolgozatának tárgyát alapvetően a politikai rendszer és az emberi, állampolgári jogok oldaláról határozza meg: társadalmi részvétel alatt olyan társadalmi folyamatokat ért, amelyek egy ország lakosságának közvetlen hatalomgyakorlásához tartoznak. Etekintetben a társadalmi részvétel közel kerül a népszavazás különböző fajtáihoz. Természetesen a szerző jól látja a különbségeket is, a népszavazás, mint hatalomgyakorlási mód korlátai, a szakszerűtlenség, a hangulati elemek sőt manipuláció számára való jelentős kitettség és nem utolsó sorban a zéró összegű játszmák jellemzik a népszavazást, de nem feltétlenül igazak a közösségi részvétel megnyilvánulási formáira. Említi a részvételi demokrácia fogalmát is, amelyben az állampolgárok rendszeresen és hatékonyan befolyásolják a politikai döntéseket (Pánovics, p. 35-6.) Az általam végzett joggyakorlati szemléletű kutatásban munkadefinícióként inkább egy formális közösségi részvétel fogalmat használnék, ami a közigazgatási jogban már egyaránt bevett három eleméből, az információhoz jutásból, a beleszólási jogból (azaz a szűkebb értelemben vett részvételből) és a jogorvoslathoz való jogból indul ki. Vegyük észre, hogy ezek a jogok mind rendelkezésre állnak az ügyfél számára is, csakhogy az ügyfél esetében ezek a jogosultságok egymást feltételezve, szorosan együvé tartozva vannak jelen. Az ügyfél tipikusan az összes jogosultságával él, méghozzá általában kimerítően. Meg akarja ismerni az ügyében az összes lényeges információt, alakító módon bele akar szólni az eljárás menetében és az esetek igen jelentős részében a jogorvoslati jogaival is él. A közösségi részvétel ezzel szemben becslésem szerint az esetek 95 %-ában megreked az információs jogoknál, az érintett közösségek csak igen kevés esetben élnek a beleszólási jogaikkal, hiszen költséges és időigényes eljárásról van szó, nem is beszélve a jogorvoslatokról. Ennek alapján tehát a közösségi részvétel úgy is megközelíthető, mint egyes ügyféli részjogosítványok önállósodása. Ezek a részjogosítványok adott esetben újra összeállhatnak egy majdnem egésszé (a közösségi részvétel alanyainak csak kivételes esetben van az ügyfélhez mérhetően erős eljárási pozíciója), de erre általában nincs szükség, sőt éppen az a praktikus és eljárásgazdaságos, hogy egyes részjogosítványok külön-külön is használhatók.

[152] A társadalmi részvételhez rendszertanilag közel álló fogalomként említi Pánovics Attila a részvételi demokrácia fogalmát is, amelyben az állampolgárok rendszeresen, intézményesen és hatékonyan befolyásolják a politikai döntéseket. E kategóriát a társadalomtudományok a hatvanas évektől kezdve kutatják intenzíven (Pánovics p. 36). Más forrásokból tudjuk, hogy maga a társadalmi részvétel intézménye is a hatvanas évek végétől indult útjára az Egyesült Államokban, mégpedig éppen a környezeti hatásvizsgálat intézményének bevezetésével (Shabekoff). Pánovics Attila magával a terminusszal kapcsolatban a komolyan felmerülő három változat: közösségi részvétel, társadalmi részvétel, a nyilvánosság részvétele közül a másodikat preferálja, a nyilvánosság részvételét nem tartja a fogalom egészét lefedő jelentéstartalmúnak, a közösségi részvétel kifejezésből pedig a szociológiai, humánetológiai közösség fogalmakra asszociál, amelyek révén így a fogalom szintén sokat veszítene reprezentativitásából (Pánovics, 37.). Elfogadva ezeket az érveket, a magam részéről kisebb tudományos rigorózussággal hajlok a fogalmak rokonértelmű kifejezéskénti alkalmazására, de ha már választani kell, eltérő kiinduló pontom miatt inkább a közösségi részvétel mellett voksolnék. Ebben a kifejezésben véleményem szerint jól tükröződik az a szemlélet, hogy az érintett közösségeknek (amelyek lehetnek csupán egy lakóterület egymást alig ismerő lakosai is akár) szükséges megadni a lehetőséget, hogy megfelelő jogi eszközökkel figyelemmel kísérjék, kontrollálják azokat a hatósági döntéshozatali eljárásokat, amely a környezetükre, a lakóterületük jelen és jövőbeli állapotára kihatással lehetnek.

[154] A vizsgált joganyag kevésbé tér ki a közösségi részvétel harmadik pillérére. Ugyanakkor elméleti megfontolások a környezetvédelmi jog területén a jogorvoslattal kapcsolatos eljárásjogi rendelkezések jövőbeni megerősödését, elterjedését jósolják. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük a kérdés nemzetközi jogi hátterét, amiről a Függelék több tanulmányában is részletesen írunk, így pl. a 3. fejezetben

témakör kapcsán röviden kitérek a közösségi részvétel ún. negyedik pillérére, a részvételre képesítésre[155] is. Mivel ezeknek a témaköröknek a magyar jogban igen szerteágazó szabályozása van 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[156] miatt a jogi helyzet sokszor ellentmondásos, a hatékony jogalkalmazást egy helyen megtalálható, egyértelmű szabályokkal lenne célszerű elősegíteni.

A közösségi részvétel jogának a környezetvédelmet messze meghaladó jelentősége van. Úgy látjuk, hogy a környezetvédelmi demokrácia kapcsán kidolgozott jogintézmények, jogtechnikai megoldások tendencia szerűen megjelennek először a rokonterületi jogok területén, azután pedig az általános közigazgatási eljárásjogban (az ügyféli jogokkal kapcsolatos jogfejlődést magyar például dokumentálhatóan erősen befolyásolta a környezetvédelmi jog, elsősorban azon belül is a hatásvizsgálati jog) és más jogterületeken is, elsősorban az alkotmányjog területén (például a közérdekű adatokhoz való hozzáférés részletszabályaiban)[157].

Giegrich tanulmányát elemezve, különösen az jogtörténeti amerikai Alien Tort Claims Act kiemelkedő jelentőségével kapcsolatosan a jelen kor nemzetközi joggyakorlatára nézve. Giegrich tanulmánya arra is jó alkalmat ad, hogy aláhúzzuk a közösségi részvétel jelentőségét, mint egyedüli olyan eszközt, ami fordulatot érhet el akár egy nagyhatalom bezárkózó jellegű nemzetközi környezetvédelmi politikájával szemben.

[155] A Függelékben szereplő nemzetközi szintű szakirodalmi kérdések közül számos vonatkozásában bemutattuk már, hogy kiválóan párhuzamba állíthatók a nemzeti szintű intézményrendszer problémáival. A 10. sz. tanulmányban Gupta a fejlődő országok részvételének nehézségeit ecseteli a különböző nemzetközi jogi rezsimek felépítésében és működtetésében. Nem ért egyet, felszínesnek tartja azt az egyébként általános megközelítést, hogy a fejlődőket megfelelő részvételre képesítéssel, tudományos, technikai transzferrel, társadalmi, jogi módszertani segítséggel rá lehetne vezetni arra, hogy legalább a legfontosabb nemzetközi környezetvédelmi rezsimekben hatékonyan részt vegyenek és a nemzeti jogukban és joggyakorlatukban az eredményeket kamatoztassák. Gupta rámutat: ezeket a rezsimeket a nyugati országok eleve a saját környezeti problémáikra kezdeményezik, a saját fogalomrendszerüknek megfelelően fogalmazzák meg a problémákat és a saját intézményrendszerüknek és kultúrájuknak megfelelően alakítják ki a nemzetközi jogi kötelezettségeket. Ezen a ponton tehát már teljességgel értelmetlen a fejlődők részvételéről beszélni, ez nem az ő harcuk, akkor sem, ha világbanki vagy más forrásból megpróbálják a motivációikat felerősíteni. Ha nem vonják be őket a problémák definiálásába és az azokat célzó nemzetközi jogi rezsimek megformálására, akkor az ő vonatkozásukban semmi esély nincs arra, hogy ezeket érdemben végre fogják hajtani. A lecke az egyes országokon belüli közösségi részvétel és részvételre képesítés témakörén belül is, úgy gondolom, kiválóan hasznosítható lenne. Hasonló és hasonlóan felhasználható gondolatokat fogalomaz meg Sands és Streck is (Függelék, 12. és 13. sz. tanulmányok).

[156] A dolgozat főszövegében nincs módunk kitérni a téma nemzetközi vonatkozásaira (etekintetben Pánovics Attila összefoglaló munkája magyar nyelvterületen is rendelkezésre áll), viszont a Függelékben Michael Warning (4. sz. tanulmány) a közösségi részvétel egy új megnyilvánulási formáját érinti, a nemzetközi hálózatokat. A szerző szerint a kormányokból, nagy nemzetközi szervezetekből, tudományos és gazdasági szervezetekből álló hálózatok mintegy természetükből adódóan nyitottak a civil szervezetek részvételére is, aminek messzemenő következményei lesznek e hálózatok jó kormányzását illetően. Ugyancsak a Függelékből érdemes felhívni a figyelmet Moltke megállapításaira (9. sz. tanulmány), aki a környezeti demokrácia igényét a tudományos bizonytalanságból és a szubszidiaritás elvéből vezeti le.

[157] Ezzel összefüggésben a közigazgatás reformjainak egyes szakirodalmi források szerint kimeríthetetlen tárháza a társadalom civil oldala. Az ott kidolgozott megoldások, szemlélet egy részét a közigazgatás átveszi, hogy ezzel hatékonyságát, társadalmi elfogadottságát segítse. A civil szektornak azonban, mint az állami élet befolyásolójának van egy igen komoly vetélytársa: a gazdasági élet. Az új közmenedzsment irányzat például a piaci eszközök beemelését sürgeti a közigazgatási gyakorlatba: szolgáltatás a fogyasztóknak, ehhez kapcsolódó küldetés és vízió, sőt üzleti szellem, stratégiai tervezés, kommunikáció és interakciók. Józsa

a. <u>A nyilvánosság információhoz juttatására vonatkozó szabályok</u>

Eljárásjogi probléma

(Az információhoz jutás jelentősége a közösségi részvétel rendszerében)
Ahogyan Bogdányiné Mészáros Ágnes is rámutat a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. sz. jogegységi határozatát[158] méltatva, a határozat alapján egyértelművé vált az, hogy mi a rendeltetése a környezeti adatok nyilvánosságának, illetve a környezeti adatok közérdekűségének. A hatósági eljárásokban már nem csak arról van szó, hogy hozzájuthat-e a környezeti információhoz az állampolgár vagy a társadalmi szervezet, hanem arról is, hogy az információ révén a környezethez fűződő érdekeit, jogait érvényesíteni tudja-e.[159] Valóban, a közösségi részvétel összes többi pillére, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog is az információhoz való jog érvényesülésén alapul, hiszen, ha az érintettek nem szereznek megfelelő időben tudomást az ügyről, annak jelentőségéről, részleteiről, akkor esélyük sincsen az érdemi részvételre.

Ugyanakkor nem szabad a közösségi részvétel első pillérének viszonylagos önállóságáról sem megfeledkeznünk, hiszen ez éppen a rendszerben elfoglalt kitüntetett helyéből következik. Az összes közösségi részvétellel zajló ügyben az esetek – becslésem szerint – 95 %-ában a részvétel megáll az első pillérnél: a közösség tagjai megelégszenek azzal, hogy a hatósági eljárásokról a megfelelő információt megkapták, konstatálhatták, hogy „rendben mennek a dolgok", a jóval költségesebb és időigényesebb második és harmadik pillért (véleményük, tiltakozásuk megfogalmazását és beadását, illetőleg a jogorvoslatok valamelyikének alkalmazását) általában nem tartják szükségesnek. Emiatt tehát a nyilvánosság környezeti információhoz jutása, juttatása a közigazgatási eljárásokban is kulcsfontosságú a környezeti demokrácia, és nem utolsó sorban a sikeres, megfelelően kiegyensúlyozott eljárások lefolytatása szempontjából.

(Az aktív és passzív információszolgáltatás fogalma)
A nyilvánosság információhoz juttatására vonatkozó szabályok között érdemes külön kezelni az aktív és passzív információszolgáltatás szabályait. Előbbi esetén a hatóság maga fordul a nyilvánossághoz és megpróbálja minél hatékonyabban, minél célzottabban tájékoztatni, utóbbi esetén pedig a nyilvánosság tagjai fordulnak a hatósághoz információért.

A passzív információszolgáltatás igénybevétele során a környezeti adatok iránt érdeklődő szervezetek, magánszemélyek számos nehézséggel kell megküzdjenek: a kért adatfajtának közérdekű adatnak kell lennie, a kéréssel megcélzott szervnek hatóságnak kell minősülnie,

---

Zoltán ezt a szemléletet a jobboldali politikai gondolkodáshoz köti (Józsa Z., p. 31.), amit a magam részéről túlzott leegyszerűsítésnek vélek. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a menedzser típusú közigazgatás inkább az egyéni kiválóságot, a civil típusú pedig a közösség felé fordulást hangsúlyozza és ilyen szempontból a kétféle közigazgatási reformelképzelés mögött rejlő alapvető ideológiai kettősség – már ha az megfogalmazható ilyen ugyancsak meglehetősen leegyszerűsített fogalmak mentén – mégiscsak tetten érhető.

[158] A jogegységi határozatot hatályon kívül helyezte az ugyanebben a tárgykörben született (és az eredeti határozat főbb vonásait megőrző) 4/2010. (X. 20.) közigazgatási jogegységi határozat.

[159] Bogdányiné 2. p. 31.

az adat formája, költségei és az adatszolgáltatás határideje mind-mind olyan kérdések, amelyeken 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 végülis nem a nyilvánosság szempontjából legfontosabb adatokat „teszi ki a kirakatba" a hatóság, hanem azokat, amelyek a tevékenységét a lehető legkedvezőbb színben tüntetik fel. Holott a szakirodalomban szerepel olyan levezetés is, miszerint az európai uniós környezeti információs szabályok alapján az összes olyan engedélynek külön kérés nélkül a lakosság rendelkezésére kellene állnia, amely környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységről szól, az építési engedélytől, a vízjogi engedélyen át a környezetvédelmi engedélyig[160].

(A nagyszámú érintett értesítésére szolgáló jogintézmények visszaszorulása)
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[161].

A lehető legszélesebb körű értesítés az eljárás valamennyi résztvevőjének, ideértve a hatóságot is, alapvető érdeke, hiszen ezzel megelőzhetjük azokat a tisztázatlan helyzeteket, amelyek abból erednek, hogy vajon az összes potenciálisan ügyféli joggal rendelkező személy kapott-e értesítést, illetőleg az időben történt-e vagy sem.[162]

(Definíciós problémák és a mögöttük meghúzódó elvi kérdések tisztázatlansága)
A Debreceni Egyetem 2004-es környezeti információval foglalkozó konferenciáján sok addig feltáratlan gyakorlati probléma merült fel, melyeket a jelen dolgozatban is többször hivatkozunk. A Tiszántúli Környezetvédelmi Felügyelőség igazgatója például kifejtette, hogy az adatfeldolgozás során legelőször is szakmailag értelmezik és minősítik az összegyűjtött adatokat. Álláspontjuk szerint a 2001. évi LXXXI. törvény lehetőséget teremtett arra, hogy egyes, a hatóság birtokában lévő adatokat ne közérdekű adatként értelmezzenek. Ezekre az adatokra nézve a piaci értékviszonyok teljes mértékű

[160] Fodor 5., p. 20.
[161] A Ket. módosításának 2008. őszén előterjesztett több változatában az IRM kodifikátorai a meghatározhatatlan számú ügyfél értesítésére vonatkozó szabályokat paradox módon éppen egy alkotmánybírósági ítéletre hivatkozva akarták kiiktatni az eljárásjogi törvény szövegéből. Szerencsére sikerült egyértelművé tenni, hogy az AB nem a szóban forgó értesítési, közlési módokat találta alkotmányellenesnek, hanem azt, hogy egy konkrét esetben (a nagyszámú hitelezőről van szó a csődeljárásban) teljesen elmaradt az ismert érintettek személy szerinti értesítése.
[162] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

alkalmazását határozták el, az 50.000 Ft feletti adatszolgáltatások esetében pedig írásbeli szerződést is kötnek az adatkérővel[163].

Véleményem szerint ez a probléma messzire vezet. Nem 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.

Gyakorlatilag hasonló megfontolásokon alapulhat a minisztérium modern, térképes alapú környezetvédelmi adatrendszerének felosztása a publikus webre és a szakértői webre, bár a hivatkozott konferencián elhangzott előadás természetes kiindulópontként tekintett a különbségtételre, okait nem részletezte, csupán technikai megvalósítására, adatvédelmi, adatbiztonsági kérdéseire helyezte a hangsúlyt[164].

A jelen tanulmány határait meghaladná annak nyomonkövetése, hogy ezek a joggyakorlat által kialakított megoldások mennyiben felelnek meg a rendszerváltás után kialakított hatósági adatok hozzáférhetőségét szabályozó rendszernek (amelyet természetesen már akkor gazdag kivétel rendszerrel láttak el). Legelőször nyilván azt kellene tisztázni, hogy a jogalkotásban vagy az alkotmányos kérdésekkel foglalkozó joggyakorlatban vannak-e egyáltalán fogódzók az elvi alapokat illetően: széleskörű, differenciálatlan hozzáférést támogatunk (amerikai modell) vagy szűkebb, a társadalmi, gazdasági igazságosság egyes szempontjait figyelembevevő, differenciált rendszert[165].

(A kivételek elszaporodása)
Ha a CD jogtár keresőprogramjában 10 évvel ezelőtt begépeltük azt a szót, hogy *titok*, tekintélyes, 400 jogszabályból álló lista tűnt elő[166]. Jelenleg ugyanezt a gyakorlatot megismételve, több mint 1600 találatot jelez a program. Holott, ahogyan a szakirodalom rámutat, a vonatkozó 2003/4/EK. irányelv 4. cikkének megfogalmazása egyfelől taxatív, tehát a lista nem bővíthető, másfelől kizárja a közvetlen alkalmazhatóságot, amennyiben a nemzeti jogrendszer kevesebb tételt tartalmazna.[167] 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.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban az aktív információszolgáltatás vonatkozásában

[163] Sámi Lajos, p. 115.
[164] Martosné, p. 125.
[165] Az itt exponált kérdéssel részletesebben foglalkozom: Bell-Fülöp, Fülöp 8., 19., 22., 27. és 28.
[166] Fülöp 19.
[167] Fodor 5., p. 15.

Utaltunk már rá, hogy a közösségi részvételre vonatkozó környezetvédelmi és rokonterületi joganyag rendkívül nagy, szerteágazó, ugyanakkor az összehangoltsági szintje meglehetősen alacsony. Az aktív információszolgáltatáson belül kínálkozó több tucat témakört lényegében hat nagy csoportba sorolhatjuk:

- az információszolgáltatás alanyai,
- az információ kérés célja,
- tárgya és
- az információszolgáltatás módszertana;
- ez utóbbi csoportban sajnos számos rossz, kifejezetten diszfunkcionálisan működő módszert is találhatunk jogunkban, ezeket, nagy számuk miatt külön tárgyaljuk;
- végül külön csoportba kerülnek azok az aktív információszolgáltatási jogintézmények, ahol a környezetvédelmi célok mellett egyéb, pl. fogyasztóvédelmi, versenyjogi célok is érvényesülnek.

A fenti csoportosítás előnye, hogy azonnal kimutatja ennek a jogterületnek az aránytalanságát. Óriási dömping van különböző módszertani szabályokból, viszonylag kevesebb jogszabály foglalkozik az információ tárgyával, a célszemélyek és az információszolgáltatók (együtt: az információszolgáltatás alanyai) pedig jóformán szabályozás nélkül maradnak.

(Alanyok - az üzemeltető információszolgáltatási kötelezettségei közvetlenül vagy közvetetten a nyilvánosság felé)

Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 5. § szerint az üzemeltető köteles gondoskodni arról, hogy az ivóvíz minőségét ivóvízvizsgálatra akkreditált laboratórium az ÁNTSZ megyei intézetével egyeztetett vizsgálati program szerint ellenőrizze. Az üzemeltető az általa végzett, illetve végeztetett valamennyi fogyasztásra szánt ivóvízre vonatkozó vizsgálat eredményét negyedévenként – papíralapú adathordozón és elektronikus úton is – megküldi az ÁNTSZ megyei intézetének. Ha a vizsgálatok során határértékeket meghaladó érték fordul elő vagy meghatározott jelző vízminőségi jellemzők (indikátor paraméterek) szennyezést jeleznek, illetve szennyezés veszélyével járó rendkívüli esemény fordul elő, a vízellátó rendszer üzemeltetője azonnal tájékoztatja az ÁNTSZ megyei intézetét annak érdekében, hogy az a 6. § (3) bekezdés szerinti intézkedést megtegye. Ez pedig, amint a következő pontban látni fogjuk, magával hozza a nyilvánosság közvetett értesítését is.

(Alanyok – az önkormányzat, mint közvetítő felhasználása)

A rendelet 6. § alapján az ivóvíz minőségére vonatkozó meghatározott határértékek túllépése, illetve szennyezés veszélyével járó rendkívüli esemény esetén az ÁNTSZ megyei intézete köteles a túllépés okát kivizsgálni és a szükséges intézkedések megtételét elrendelni. Az intézkedést a határérték-túllépésből, illetve a rendkívüli esemény által előidézett szennyezésből eredő egészségügyi kockázat mértékére figyelemmel kell elrendelni. Az elrendelt intézkedésről és az alapjául szolgáló vízminőség-ellenőrző vizsgálat eredményéről az ÁNTSZ megyei intézete valamennyi érintett települési önkormányzatot egyidejűleg értesíti.

Az egészségre veszélyt jelentő ivóvíz fogyasztását, felhasználását – függetlenül attól, hogy határérték-túllépés fordult-e elő – az ÁNTSZ megyei intézete megtilthatja, korlátozhatja, vagy – ha az az emberi egészség védelme érdekében szükséges – egyéb módon intézkedhet. Az üzemeltető a fogyasztókat és a helyi önkormányzato(ka)t köteles haladéktalanul tájékoztatni a vízellátás korlátozásáról vagy betiltásáról, valamint az átmeneti vízellátás módjáról és rendjéről. Itt tehát a helyzet súlyosságára tekintettel már a közvetett információszolgáltatással párhuzamosan a közvetlen forma is megjelenik.

Láthatjuk, hogy az aktív tájékoztatási kötelezettség intenzitása alapvetően az ivóvíz minőségét érintő fenyegetettség mértékétől függ. Bizonyos esetekben a hatóság saját szintjén belül vagy más hatóságokkal cserél csak információt, ha komolyabb probléma merül fel, akkor az érintett önkormányzatokat értesítik, amelyek azután maguk dönthetik el, hogy az információt milyen mértékben és formában továbbítják a lakosság felé. Végül, ha az ivóvíz minőségével kapcsolatos adatok kifejezetten fenyegetőek, a közegészségügyi hatóság közvetlenül értesíti a lakosságot. E fokozatos rendszertől teljesen függetlenül áll fenn egy időszakonként visszatérő általános aktív tájékoztatási kötelezettség az ivóvízminőség országos helyzetéről – kérdéses, hogy ez a tájékoztató milyen mértékben tartalmaz adatokat az egyes települések, körzetek konkrét ivóvízminőségével kapcsolatosan.

(Célok – az ivóvízzel kapcsolatos információszolgáltatás lehetséges indokai)
Végül a rendelet 9. § (3) bekezdése szerint az OTH a kapott adatok alapján évente értékeli az ivóvízminőség országos helyzetét, és az erről szóló összefoglalót évente közleményben közzéteszi. Ennek az információszolgáltatásnak nyilvánvalóan egészen más a funkciója, mint az előző két esetnek. Nem a közvetlen veszélyre való felhívást, felkészülést hivatott elősegíteni, hanem az érintettek vagy az érdeklődők végső soron alkotmányos alapú, a jogállam működéséből fakadó információhoz való jogának kielégítését. Ennek pedig számos jogpolitikai indoka lehet, kezdve a hatóságok megfelelő működésének átláthatóságától a gazdasági érdekeltségeken át (tekintettel arra, hogy bizonyos tevékenységekhez bizonyos minőségű vízre van szükség) egészen az esetleges speciális egészségügyi vagy dietikus megfontolások érvényesíthetőségéig.

(Módszerek – a közmeghallgatás, mint interaktív tájékoztatási forma)
A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet „A nyilvánosság szerepe a zajgátló védőövezetek kijelölésében, módosításában, üzemeltetésében" c. fejezetében számos passzív és aktív információszolgáltatási kötelezettséget szabályoz. Utóbbiak közül említést érdemel a 20. § (1) bekezdésének rendelkezése, ami szerint meglevő repülőtér működési feltételeinek jelentős mértékű megváltozása vagy az zajgátló védőövezet egyéb okból bekövetkező módosításakor az engedélyezési eljárás részeként akkor is közmeghallgatást kell tartani, ha az adott tevékenység nem környezeti hatásvizsgálat köteles. Egyes repülőterek esetében a közmeghallgatást az önkormányzatok képviselő-testületeinek tájékoztatása helyettesíti, amennyiben a zajövezet kijelölésével összefüggő adatok titokvédelem alá esnek. Az önkormányzatok ilyen közvetítő szerepét kifejezetten pozitív, terjedő félben lévő jogtechnikai megoldásnak tekinthetjük. Az önkormányzat egyfelől rendelkezik a szükséges

szakértelemmel az információ értékelésére, ha szükséges magyarázatára, másfelől megvannak a megfelelő csatornái az információ eljuttatásához a lakossághoz.

Az idézett kormányrendelet 21. § (4) és (5) bekezdése szerint a repülőtér üzemben tartójának évenként egy alkalommal, az egész évre vonatkozóan ki kell értékelnie a repülésből származó mértékadó zajterhelés alakulását a monitorpontokon mért adatok alapján, és ezeket az eredményeket nyilvánosságra kell hoznia.

(Módszerek – testületek létrehozása az információ terjesztése érdekében)
Hatóságok, szakértői testületek, önkormányzatok és civil szervezetek képviselői részvételével sok környezetvédelmi és határterületi jogszabályunk hozott már létre különböző testületeket, bizottságokat. Ezeket a megoldásokat általában értelemszerűen a közösségi részvétel második pillérénél, a beleszólási jog gyakorlásánál tárgyaljuk. Vannak azonban olyan bizottságok, amelyeknél a bizottság rendkívül széles körű és nagy létszámú összeállítása és egyéb eljárási szabályok alapján nyilvánvaló, hogy érdemi beleszólásról nem lehet szó, a bizottság csupán azért szükséges, hogy ott a hatóság vagy a környezetvédelmi szempontból szenzitív beruházás hatékonyan terjeszthessen meghatározott információtartalmakat. Ezt a megoldást alapjában véve támogatni is lehet, ha célja nyilvánvaló és a szóban forgó bizottságot nem igyekszik a jogalkotó úgy feltüntetni, mint a sokoldalú részvételi demokrácia, közös döntés stb. élcsapatát.

Az előző alcímek alatt többször idézett zajgátló védőövezetekről szóló kormányrendelet 21. § (6) bekezdés alapján azokon repülőtereken, ahol a légiközlekedési hatóság határozata alapján zajmonitor rendszert kell működtetni, a repülőtér üzemben tartója kimondottan a repülőtéri zajproblémákkal kapcsolatos tájékoztatási és érdekegyeztetési feladatok összehangolt ellátása érdekében, a zaj elleni védelemre bizottságot hoz létre és működtet.

A zajvédelmi bizottsággal külön cím foglalkozik a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM–KTM együttes rendeletben. Eszerint a zajvédelmi bizottság egy konzultatív, érdekegyeztető és tanácsadó testület, amely a repülőtér üzemeltetésével kapcsolatos zajkérdések tekintetében többek közt biztosítja a szükséges információk beszerzését, nyilvánosságra hozatalát és megfelelő értelmezését az érdekeltek számára.

Jóllehet, a rendelet 13/A. § (2) bekezdése rögzíti, hogy „*a zajvédelmi bizottság állásfoglalásainak kialakítása során figyelembe veszi más környezetvédelmi érdekek érvényre jutását is (pl. levegőtisztaság-védelem, hulladékgazdálkodás)*”, ezek az érdekek a bizottság összetételében csak kevéssé tükröződnek. Bár a maximum 15 fős testületben a területileg illetékes környezetvédelmi hatóság és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat egy-egy képviselője jelen lehet, a légiközlekedési hatóság egy képviselője, a repülőteret használó légitársaságok, egyesületek, szövetségek egy képviselője számbeli fölénye megakadályozhatja érdemi környezetvédelmi állásfoglalások meghozatalát még akkor is, ha a bizottságnak ugyancsak tagja két személy azon önkormányzatok képviseletében, amelyek területén a zajgátló védőövezetet kijelölték, és a területileg illetékes kereskedelmi és iparkamara egy képviselője, a főváros területére eső

repülőtér esetén a Budapesti Agglomeráció Fejlesztési Tanács, egyéb, kiemelt térség esetén pedig a térségi fejlesztési tanácsnak egy képviselője (pl. Balaton Fejlesztési Tanács).

Ezen a helyzeten csak az változtathatna, ha az érintett lakossági és környezetvédelmi szervezetek is képviseltethetnék magukat a bizottságban. Erre a rendelet 13/A. § (4) bekezdése elvben lehetőséget ad, mivel eszerint „indokolt esetben a bizottságba további személyek (szakértők) is meghívhatók". Az esetleges civil részvétellel járó szélesebb körű nyilvánossággal szemben a szakágazati jogalkotó azonban jó előre igyekszik bebiztosítani magát, amikor az idézett szakasz (13) bekezdésében kiköti, hogy a zajvédelmi bizottság tagjai a munkájuk során a repülőtér üzemeltetésével vagy fejlesztésével kapcsolatos, a környezetvédelmi és zajterhelési adatokon túli információkat harmadik személynek csak a repülőtér üzemben tartója hozzájárulásával adhatnak át. A hozzájárulás megtagadását nem kell indokolni, hiszen nem hatósági aktusról van szó, hanem egy gazdasági társaság nyilatkozatáról. A jó célkitűzések ily módon a gyakorlatban könnyen a visszájukra fordulhatnak: a jogalkotó gondoskodott egy megfelelő információszolgáltatási eszközről, azonban azt teljes mértékben a gazdaságilag ellenérdekelt információszolgáltató mérlegelési jogkörében tartotta, anélkül, hogy az érintett lakosság megfelelő tájékoztatását garanciákkal biztosította volna.

(Módszerek – társadalmi konzultáció)
Az információ terítésére szolgáló, imént tárgyalt testület létrehozásához hasonló szemlélettel rendelkezik a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 9. § (4) bekezdése is, amely szerint a hatóság az engedély tervezetét – az üzleti titkok, a szerzői jog és a fajtaoltalom körébe eső adatok kivételével – a társadalmi konzultáció érdekében közzéteszi a hivatalos lapjában és a honlapján.

(Tárgy – túltájékoztatás: belefulladunk az információba)
Az aktív információszolgáltatásnak nyilvánvalóan csak a legszükségesebbek közlésére kell szorítkoznia, hiszen másképpen a lakosság érintett tagjai a nagy adattömegből nem tudják kihámozni azt, hogy mire is kell igazán ügyelniük. A természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet 11. § (7) bekezdése például előírja a a fürdőzők jól megközelíthető és látható módon történő tájékoztatását, többek közt az alábbi tartalommal: a fürdővíz aktuálisan érvényes osztályba sorolása, az esetleges fürdőzési tilalom, a fürdővíz általános, műszaki szakkifejezésektől mentes leírása, aztán a rövid távú szennyezésnek kitett fürdővizek esetében a kitettség ténye, azon napok száma, amelyeken az előző fürdési idény alatt, a rövid távú szennyezés miatt a fürdőzés meg volt tiltva, az ilyen szennyezés valószínűsíthető vagy ténylegesen bekövetkezésére vonatkozó figyelmeztetés, rendkívüli helyzet előfordulása esetén az arról való tájékoztatás, a fürdővízzel kapcsolatos teljes körű információ hozzáférésének módja (pl. honlap megjelölése). Ezen túlmenően éves közzétételi kötelezettség áll fenn a fürdővizek listája, minden egyes fürdővíz osztályozása és fürdővíz-profilja, a minőségellenőrzés eredményei, a „kifogásolt" osztályba sorolt fürdővizek esetén a szennyezés okainak megszüntetésére és a fürdőzők szennyezéssel összefüggő egészségügyi kockázatának megakadályozására, valamint a szennyezés elhárítására tett intézkedések, stb. tárgyában.

Lehetséges, hogy a számtalan információ lelkes közzétételével a közegészségügyi jogalkotónak, illetve jogalkalmazónak éppen az a szándéka, hogy a lakosságnak „elmenjen a kedve a kérdezősködéstől”, a rá vonatkozó adatok firtatásától? Ezt így nem állíthatom, annyi viszont bizonyos, hogy a láthatóan nagy tömegben ömlesztett információval a hatóságok nem érik el a céljukat, sőt kifejezetten veszélybe sodorhatják azt.

(Tárgy – az engedély aktív kommunikációja)
A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 9. § (6) bekezdése szerint a hatóság a géntechnológiai módosításra, illetve a géntechnológiával módosított szervezetek és az azokból előállított termékek zárt rendszerben való felhasználására vonatkozó engedélyt – a fentebb már megnevezett titokkör fenntartásával – a géntechnológiai módosítást végző, illetve a felhasználó nevének, az engedély számának, a géntechnológiai módosítás, valamint a felhasználás tárgyának, a géntechnológiai módosításnál alkalmazott gének és a géntechnológiai módosítás eredményének *a társadalom számára való haszna* és a lehetséges kockázatok megjelölésével hivatalos lapjában és honlapján is közzéteszi.

Figyeljünk fel az általam kiemelt részre: nyilvánvaló, hogy ha üzleti körök végzik a tájékoztatást (és az ezt szabályozó jogszabályok megfogalmazásánál is erősen jelen vannak), akkor elkerülhetetlen, hogy a fogyasztóvédelmi, környezet-egészségügyi szempontok mellett a saját üzleti érdekeiket is igyekeznek érvényesíteni a tájékoztatásban. Utaltam már arra, hogy önmagában a túl sok tájékoztatást is diszfunkcionálisnak tartom, hát még azt az esetet, amikor a tájékoztatás túltengésében „rendszeridegen” szempontok is megjelennek. A fogyasztó végül nem csak azt nem fogja tudni, hogy a nagy tömegű információból mire figyeljen, de azt sem, hogy milyen szempontok szerint értékelje az esetlegesen befogadott információtöredékeket.

(A tájékoztatás tárgyának és módszereinek együttes szabályozása)
A nyilvánosság tájékoztatásának módszertana – mint láttuk – a fürdővizekkel kapcsolatban szintén igen gazdag. A természetesen rendelkezésre álló passzív tájékozódási lehetőségeken túl a közegészségügyi hatóság elébe megy a tájékozódási igényeknek egyebek közt a fürdést tiltó tábla kihelyezésével, az éves közzétételi kötelezettsége teljesítésével, s akkor még nem szóltunk a jegyzőről, aki mindezen túlmenően a helyben szokásos módon évente tájékoztatja a lakosságot az engedélyezett fürdővizekről, a kijelölt fürdőhelyekről, a fürdési tilalomról, illetve annak feloldásáról.

(Módszer – közszemlére tétel ismeretlen vagy ismert, de nagyszámú érintett esetén)
A rokonterületi jogágak közül a vízgazdálkodási jog él a közszemlére tétel lehetőségével. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 27. § (4) bekezdése szerint, pl. a védőidomot, védőterületet, védősávot, szükségtározót kijelölő, valamint partvonalat, vagy a parti sáv méretét megállapító határozat – ha az eljárás nagyszámú ügyfelet érint – közszemlére (közhírré) tétel útján is közölhető. (Ilyen esetben a közszemlére, közhírré tétel módjáról és annak időtartamáról – a határozat közlésére vonatkozó általános szabályok figyelembevételével – a határozatban rendelkezni kell.)

A távközlési jog is alkalmazta a közszemlére tételt, amennyiben a nyomvonalas távközlési létesítmények engedélyezési eljárása által érintett tulajdonosok száma az 50 főt meghaladta. Sajnálatos módon a távközlési építmények engedélyezéséről szóló és ellenőrzéséről szóló 29/1999. (X. 6.) KHVM. sz. rendelet e szabályt tartalmazó 16. § (4) bekezdését a jogalkotó nem tartotta szükségesnek hatályában fenntartani.

(Módszer – az aktív és a passzív információszolgáltatás kombinációja)
Figyelemre méltó a vízgazdálkodási jogban még meglévő néhány jogintézmény, mint például a különböző, egyébként passzív módon (azaz kérelemre) bárki számára hozzáférhető nyilvántartások meghatározott részének időszakonkénti aktív közzététele, mintegy a figyelem felhívása érdekében. Különösen indokolt az információszolgáltatási kötelezettség rögzítése, ha az adatszolgáltatásra kötelezettek között quasi államigazgatási szervek is vannak. Egyenesen az engedélyes ügyfelet kötelezi a vízgazdálkodási jog lakossági tájékoztató anyagok elkészítésére és terjesztésére a vízbázisok védőterületére vonatkozó szabályok között.

Más megközelítésben, de ugyancsak a kétféle információszolgáltatás kombinációja teszi hatékonyabbá a lakossági kommunikációt, a repülési igazgatás egyik fontos környezetvédelmi szabálya alapján. A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. sz. rendelet 20. § (4) és (5) bekezdései alapján a zajgátló védőövezet terveit a közmeghallgatás előtt legalább harminc napon át nyilvános megtekintésre közzé kell tenni, illetőleg a nyilvános megtekintés helyét és idejét az érintett önkormányzatok helyi lapjaiban vagy egy országos napilapban közzé kell tenni, és megadott időpontokban biztosítani kell az érdeklődők számára az esetleg felmerülő kérdések szakszerű megválaszolásának a lehetőségét.

(Módszer – átlátható, sűrített információszolgáltatás egy környezeti elem vonatkozásában: fürdővízprofil)
A többször idézett fürdővíz rendelet, mintegy reagálva az átláthatatlan információdömpinggel kapcsolatos kritikákra, 2010-től „fürdővízprofil" kialakítását irányozza elő. A rendelet 6. §-a szerint az ÁNTSZ regionális intézete a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség szakhatósági közreműködésével minden fürdővíz profilját megállapítja, illetőleg rendszeresen felülvizsgálja és frissíti. A fürdővízprofilok elkészítése, felülvizsgálata és frissítése során felhasználja az adott felszíni vízre vonatkozó, más, elsősorban a kistérségi intézetek és az üzemeltetők által végzett ellenőrzések és értékelések adatait is. A környezettudományok, a környezetpolitika képviselőit napjainkban élénken foglalkoztatja a környezet állapotára vonatkozó és az ezzel összefüggő adatok hatékony eljuttatása a nyilvánossághoz. Ebben a kérdésben az indikátoroknak, azaz sokszor bonyolult adathalmazoknak egy vagy néhány számban vagy jelképben való összefoglalásnak nagy jelentősége van[168]. Bonyolult, nagy tömegű adatok

[168] A társadalmak boldogulását, jólétét mindezidáig főleg a GDP-vel mérték, amely sajnos számos környezetpusztító tevékenységet is „gazdasági fejlődésnek" könyvel el. Ezzel szemben az olyan új mutatók, mint az ökológiai lábnyom vagy a „happy planet index" igyekeznek összetettebben, többféle értékeket is figyelembe véve kialakítani az indikátoraikat.

korrekt összesűrítése egy vagy néhány mutatószámba – ez lehet a kiút a lakosság érdemi tájékoztatásának, és a környezeti adatok bonyolultságának ellentmondásaiból.

(Kifogásolható módszer – szórólapok, mindegy miről)
A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés k) pontja ugyancsak a védőterületek védelmét szolgáló lakossági tájékoztató anyagok elkészítéséről és terjesztéséről szól, anélkül, hogy ezen anyagok tartalmi követelményeit részletesen szabályozná. Ez a szabály véleményem szerint nem elégítik ki megfelelően a környezet állapotával és változásaival kapcsolatos aktív tájékoztatással szembeni követelményeket. Láthattuk, hogy az információszolgáltatás részletes körülményeinek, meghatározása nagyon nagy körültekintést igényel, például amiatt, hogy a túl sok adat között ne vesszen el a tájékoztatás funkciója. Szabályozás híján a több tekintetben ellenérdekelt hatóságok vagy közszolgáltatók nem vagy nem megfelelő módon fogják végrehajtani információszolgáltatási kötelezettségeiket.

(Kifogásolható módszer – lakossági tájékoztatás, mindegy hogyan)
Az előbb elmondottak érvényesek a következő példára is. A légiközlekedési igazgatásban a zajmonitor rendszer adatainak évenkénti kiértékelését kell nyilvánosságra hozni, úgy, hogy a nyilvánosságra hozatal módját az illetékes légiközlekedési hatóság határozza meg. Ilyen esetekben fokozottan tartani kell egyebek között attól, hogy az adott év monitoring eredményei és a kiválasztott nyilvánosságra hozatali mód széleskörűsége között hosszabb távon is pozitív korreláció lesz tapasztalható.

(Kifogásolható módszer – a szakmai nyilvánosság körére korlátozódó tájékoztatás, tárcaközlöny)
Jóllehet az utóbbi években a legfontosabb környezetvédelmi, illetőleg a rokonterületek közül a környezet védelmével is összefüggő közegészségügyi igazgatási területeken az aktív információszolgáltatásra vonatkozó szabályok száma, módszertani gazdagsága jelentős fejlődést mutat, az információ manipulálására lehetőséget kínáló szabályozási elemek is fennmaradtak még (pl., ahogy a repülőterek zajgátló övezeteivel kapcsolatosan láthattuk). Egy további jelenség, ami, bár gyengül, még tartja magát, az, amit úgy is nevezhetnénk, hogy a szakmai nyilvánosság körére korlátozódó tájékoztatási kötelezettség.

Az aktív információszolgáltatási kötelezettség sajátos, valóban inkább csak a szakmai nyilvánosságot célzó módja az, amikor az információnak a tárcaközlönyben történő közzétételéről rendelkezik a jogszabály. Ez a megoldás azonban nem indokolt olyan esetekben, amikor valójában a szélesebb közvéleményt érintő, annak az érdeklődésére joggal számot tartó kérdésről van szó. Ilyen például az az imént bemutatott eset, amikor a természetes fürdővizek minőségének országos helyzetét rendeli a jogszabály az Egészségügyi Közlönyben közzétenni.

Hasonló a természetes ásványvizekkel kapcsolatos jogszabály egyik fentebb ismertetett rendelkezése is: a természetes ásványvizek minősége a fogyasztók széles körét érintő kérdés, a minisztérium hivatalos lapja pedig igen kevesekhez jut el. Különösen visszásnak találhattuk a tárcaközlönyben való megjelentetés a genetikailag módosított szervezetekre

vonatkozó engedélyek vonatkozásában, amely nyilvánvalóan a lehető legszélesebb körű nyilvánosság érdeklődésére kell, hogy számot tartson. A helyzetet az elővigyázatosság elve szempontjából még rontja, hogy a jogalkotó a tájékoztatásban egymás mellé helyezi a genetikailag manipulált termékek társadalmi hasznára vonatkozó tájékoztatást a lehetséges kockázatokkal.

Valamelyest javított az összképen a természetvédelmi jog azzal, hogy a védett állatfajok védelmére stb. vonatkozó 8/1998. (I. 23.) Korm. sz. rendelet[169] 10. § (4) bekezdésében egyes hasznosítható védett állatfajokra vonatkozó tájékoztató vonatkozásában a tárcaközlöny mellett az érintett érdekképviseleti szervezeteknek való közvetlen megküldéssel bővítette ki a szakmai információval aktív formában megkeresendők körét. Ezt a rendelkezést azonban már 2004-ben hatályon kívül helyezték, és a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet sem tartalmaz rá utalást. Meg kell jegyezzük, hogy az előremutató jogtechnikai megoldás nem azért tűnt el jogunkból, mert a környezetvédelmi tárca sokallta a nyilvánosság mértékét, hanem azért, mert a szóban forgó hasznosításra jelenleg már nincs mód, ezért a tájékoztató és annak nyilvánosságra hozatala is okafogyottá vált.

A közlönyben illetve hivatali értesítőben való közzététel önmagában nem megfelelő módja a lakossági tájékoztatás megoldásának, ugyanakkor azonban azt is tudomásul kell venni, hogy szükséges egy olyan „semleges" és állandó hírhordozó nevesítése, amelyből bárki biztos és megbízható tájékoztatást kaphat. Ez pedig az itt-ott, országos, vagy helyi lapban megjelenő információkra nem mondható el.[170] Ez valóban az érem másik oldala, tehát a többcsatornás aktív tájékoztatás lehet az igazán hatékony és elfogadható megoldás.

(Többes cél – aktív információszolgáltatás, mint minőségfelügyeleti intézkedés)
Az információszolgáltatás az amerikai környezetvédő civilek „name and shame" jelszavának megfelelően már régóta tudottan szankcióként is beválik. Erre a kérdésre a szankciók körében még természetesen kitérek. Itt is jelezni szeretném ugyanakkor, hogy a két témakör összefügg, illetőleg vannak olyan jogszabályi rendelkezések e körben, amelyekben az információszolgáltatási és olyanok is, amelyekben a szankciós jelleg dominál. Előbbire példa a fürdővízvédelmi szabályozás.

A kistérségi közegészségügyi hatóságok saját méréseik és értékelésük alapján a fürdővízvédelmi kormányrendelet 10. § (1) bekezdése szerint a „kifogásolt" osztályba tartozó fürdővíz esetében ún. minőség-felügyeleti intézkedéseket foganatosítanak, amelyek között a nyilvánosság aktív tájékoztatása is jelentős szerepet játszik, olyannyira, hogy a jogalkotó a minőség-felügyeleti intézkedések között első helyen említi a fürdőhely üzemeltetőjének tájékoztatását és a nyilvánosság figyelmének (egyértelmű jelzésekkel történő) felhívását a fürdőzés fokozott kockázatára.

Ezekre az intézkedésekre azonnal sort kell keríteni, ha az intézet olyan rendkívüli eseményről szerez tudomást, amely a fürdőzők egészségét ténylegesen vagy várhatóan

[169] Hatályon kívül helyezte a 348/2006. (XII. 23.) Korm. sz. rendelet 2007. január 7-i hatállyal.
[170] Bándi is hangsúlyozza – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

veszélyezteti. Külön is tájékoztatni kell a fürdőhely üzemeltetőjét és a nyilvánosságot, méghozzá közérthető módon az esetlegesen emelkedett cianobaktérium burjánzással összefüggő egészségügyi kockázatra utaló vizsgálati eredményekről, és a kockázattal kapcsolatban javasolt intézkedésekről, különös tekintettel a cianobaktériumra különösen érzékeny személyek ajánlott magatartására. Az aktív tájékoztatási kötelezettség itt tehát átmegy az ún. szuper-aktív tájékoztatási kötelezettségbe, ami alapvetően a katasztrófavédelmi jog sajátja, és előbbitől abban különbözik, hogy az információnak egy behatárolt (a szituáció által fenyegetett) személyi körhöz mindenképpen el kell jutnia. Az ilyen információ tartalma is jellegzetes: nem csupán a helyzet sajátosságaira hívja fel a figyelmet, hanem arra is, hogy az élet-, egészség- és vagyonvédelem érdekében milyen tevékenységet kell kifejteni.

A jogalkotó e témakörben természetesen a nyilvánosság tájékoztatásának időszerűségére is nagy gondot fordít. A rendelet 11. § (1) bekezdése szerint ugyanis a helyszíni szemle és a vizsgálatok eredményét haladéktalanul, de legkésőbb a vizsgálatok befejezését követő 24 órán belül meg kell küldeni a fürdőhely üzemeltetőjének, a kistérségi és regionális intézetnek, valamint az OKI-nak értékelés és a nyilvánosság tájékoztatása céljából. Ez a rendelkezés tehát a szuper-aktív információszolgáltatási kötelezettség egy újabb sajátosságára, az időkötöttségre hívja fel a figyelmet.

(Többes cél – aktív információszolgáltatás az élelmiszerekkel kapcsolatban)
A rokonterületek közül információszolgáltatás szempontjából talán a legfontosabb az élelmiszerbiztonság. A természetes ásványvíz, a forrásvíz, az ivóvíz, az ásványi anyaggal dúsított ivóvíz és az ízesített víz palackozásának és forgalomba hozatalának szabályairól szóló 65/2004. (IV. 27.) FVM–ESZCSM–GKM együttes rendelet 3. § (8) bekezdése szerint a természetes ásványvíz elismerését, illetve annak visszavonását a természetes ásványvíz nevének, a forrás, illetve a kút nevének (jelének), a vízkivételi hely nevének és az országos kútkataszteri számának megjelölésével az OGYFI az egészségügyi tárca hivatalos lapjában közzéteszi.
A hivatalos lap, mint módszertani megoldás alkalmazása természetesen itt is kérdésesé tehető, ha ilyen fontos, a lakosság széles körét illető információról van szó. Ezt a többes cél, a környezetvédelmi és élelmiszerbiztonsági célok együttes fontossága még inkább aláhúzza.

(Többes cél – a fogyasztók tájékoztatása, mint a korrekt piaci verseny egyik biztosítéka)
Az élelmiszerekkel kapcsolatos jogszabályokban a nyilvánosság aktív tájékoztatásának egy újabb, nagyon fontos elemével találkozhatunk tehát, a fogyasztók tájékoztatásával. Ebben a jogintézményben a környezetvédelmi és a gazdasági szabályozási szempontok kibogozhatatlanul összefonódnak. A már korábban is idézett ásványvíz jogszabály az egyik legjobb példa erre, ugyanis a hazai ásványvíz stb. forgalmazók közötti kiélezett verseny olyan szabályozási igényeket is felvetett, amelyek esetleg még más élelmiszer ágazatokban nem váltak ennyire nyilvánvalóvá. Ennek megfelelően a rendelet kimerítően szabályozza a termékek elnevezésében és leírásában használható kifejezéseket, illetőleg megkísérli visszaszorítani a piacon már észlelt visszaéléseket. Ezzel ez a jogszabály egyszerre elégíti ki a tisztességes verseny és a környezettudatos (és egészségtudatos) fogyasztói magatartás elősegítésének igényeit.

A rendelet egyebek között szabályozza a ,,természetes ásványvíz" megnevezés használatát, a ,,természetes szénsavat tartalmazó természetes ásványvíz" megnevezés használatát, a ,,természetes ásványvíz a forrásból származó szén-dioxiddal dúsítva" a ,,szén-dioxiddal dúsított természetes ásványvíz" megnevezés használatát, illetőleg az olyan kiegészítéseket is, mint ,,teljesen szénsav-mentesített" vagy ,,részben szénsav-mentesített".

Palackozott természetes ásványvíz esetén jelölésként az élelmiszerekre vonatkozó általános előírásokon túl további információkat is kötelező megadni, úgymint a víz összes oldott ásványianyag-tartalma, a jellemző összetevők mennyisége, a víznyerő hely és a forrás/kút neve, valamint a kezelési eljárás (vastalanítás, ózonnal dúsítás, stb.) tekintetében.

Kitér a jogszabály arra is, hogy az előírt jelöléseket jól olvasható betűkkel, a termék kereskedelmi nevének közvetlen közelében kell feltüntetni. Tilos az ugyanazon forrásból származó természetes ásványvizet egynél több kereskedelmi név alatt forgalomba hozni.[171] Nagyon fontos a 8. § (1) bekezdésének kereskedelmi jogi tárgyú tilalma is, amely az olyan jellegzetes tulajdonságot sugalló jelölésre vonatkozik, amellyel a víz nem rendelkezik, különös tekintettel a víz eredetére, a kitermelési engedély megadásának a dátumára, az elemzések eredményére, vagy bármely más hasonló, az eredetiséget garantáló utalásokra.

A probléma kezelése a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó szabályokban

Az előző témakörhöz tartozik még egy viszonylag külön terület, az aktív információszolgáltatás környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi céljainak összekapcsolása. A rokonterületi jogok közül a fogyasztóvédelem és a környezetvédelmi szempontú energiaigazgatás közös szabályozási területe a vásárlóknak az egyes termékek energiahatékonyságáról való tájékoztatása. A szabályozás rögzíti a termékek forgalomba hozatalának feltételeként a megfelelő tájékoztató cédula minimális tartalmát, sőt elhelyezését is.

(Energiahatékonysági címke és adatlap)
A háztartási fényforrások energiafelhasználásának ismérveiről való tájékoztatásról szóló 4/2002. (II. 15.) GM rendelet, illetőleg a háztartási elektromos szárítógépek energiafelhasználásának ismérveiről való tájékoztatásról szóló 78/1999. (XII. 22.) GM rendelet lényegében teljesen egyforma megfogalmazásban kimondja, hogy ezen a fogyasztási műszaki cikkek energiafelhasználásának ismérveiről a fogyasztókat energiahatékonysági címkével és adatlappal kell tájékoztatni. Enélkül a szóban forgó termékek nem hozhatók kereskedelmi forgalomba.

[171] A rendelet még tovább megy a részletkérdések irányában, pl. a 7. § (11) bekezdése szerint, *„Ha a természetes ásványvíz forgalomba hozatalára szolgáló palackok jelölése vagy feliratai olyan kereskedelmi elnevezést tartalmaznak, amely nem egyezik meg a forrás, illetve kút vagy a kitermelés helyének a nevével, akkor ezen hely vagy a forrás, illetve kút nevét a kereskedelmi elnevezés betűinél legalább másfélszer magasabb és szélesebb betűkkel kell feltüntetni.”*

Az energiahatékonysági címke olyan tájékoztató lap, amely tartalmazza a háztartási elektromos cikk azonosítására szolgáló adatokat, az energiafelhasználás, valamint más lényeges segédanyag felhasználás hatékonyságára vonatkozó adatokat, a kiegészítő adatokat, valamint azok szemléletes értékelését, míg az adatlap olyan tájékoztatás, amely tartalmazza a háztartási elektromos cikk azonosítására szolgáló adatokat, az energiafelhasználás, valamint más lényeges segédanyag felhasználás hatékonyságára vonatkozó adatokat, a kiegészítő adatokat, valamint azok szabványos vizsgálati értékeit.

A vonatkozó EU szabályoknak megfelelően a magyar jogszabályok is részletes technikai leírást adnak a címkék elhelyezéséről:

„*A forgalmazó köteles az energiahatékonysági címkét az árucikkek egyedi csomagolásának külsejére ráhelyezni, rányomtatni vagy odaerősíteni. A címke láthatóságát semmilyen más ráhelyezett, rányomtatott vagy odaerősített dolog nem akadályozhatja vagy csökkentheti.*"

(A „környezetbarát" és hasonló jelzők megtévesztő használatának tilalma)
A szabályozás másik oldala az, hogy nem szabad a fogyasztókat megtévesztő tájékoztatást adni, egyebek között például a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzést is csak a külön jogszabályban (a környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatának feltételrendszeréről szóló 29/1997. (VIII. 29.) KTM rendelet) meghatározott módon lehet a hivatkozott cikkeken elhelyezni.[172]

Még általánosabban, pl. a másodikként említett GM rendelet 3. § (1) bekezdése tiltja a háztartási elektromos szárítógépen olyan, az energiafelhasználásra vonatkozó címkének vagy feliratnak az elhelyezését, amely a rendeletben foglaltaknak nem felel meg, és alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.

Hasonló, de részletesebb fogyasztóvédelmi szabályokat tartalmaz az új személygépkocsik üzemanyag-gazdaságossági és szén-dioxid-kibocsátási adatainak közzétételéről szóló 12/2002. (III. 14.) GM–KöViM–KöM együttes rendelet, ami szerint az új személygépkocsik üzemanyag-fogyasztására és CO_2-kibocsátására vonatkozó adatairól a fogyasztókat üzemanyag-gazdaságossági címkével, üzemanyag-gazdaságossági ismertetővel és a rendelet szerinti egyéb módon kell tájékoztatni, ugyanakkor tilos a rendeletben meghatározott tájékoztatásokon olyan más jelzést, szimbólumot vagy feliratot elhelyezni, amely a rendeletben foglaltaknak nem felel meg és alkalmas a fogyasztók megtévesztésére.

Jelentős különbség ugyanakkor az előző két jogszabályhoz képest az, hogy a forgalmazó nem minden gépjárműre köteles az üzemanyag-gazdaságossági címkét feltenni, csupán az autószalonban a bemutatás céljára kiállított új személygépkocsi külsején vagy annak közelében jól látható, takarásmentesen elhelyezésre vonatkozik ez a kötelezettség. Kiterjed

[172] Jelentős, úttörő szerepe volt az ilyen szabályozás kialakulásában annak a kampánynak, amit a megtévesztő környezetbarát jelölések ellen a győri Reflex egyesület indított mintegy 10 évvel ezelőtt. E kampánynak az egyik kiemelkedő eseménye volt a Samsung „környezetbarát" tv. reklámjával szemben, az EMLA közreműködésével megnyert eljárás, amelynek végén a társaságot jelentős összegű bírsággal sújtották.

viszont a tájékoztatási kötelezettség a gépjármű-forgalmazók szélesebb értelemben vett reklámtevékenységére is.

(Az üzemanyag fogyasztás közzététele gépkocsi márkánként)
A közlekedési hatóság kiadvány formájában legalább évente egyszer közzéteszi az új személygépkocsik hivatalos üzemanyag-fogyasztási és CO_2-kibocsátási adatait tartalmazó – a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 28. §-ának (3) bekezdése szerint megállapított – ismertetőt, továbbá azt az interneten is közzéteszi, szabadon letölthető formában. Az ismertető adattartalmát a közlekedési hatóság minden páratlan hónap 5. napjáig kiegészíti a megjelenő, új típusokkal. Az már más kérdés, hogy ennek a rendelkezésnek és intézkedéseknek nem elsősorban környezetvédelmi vagy fogyasztóvédelmi indoka van, hanem egészen egyszerűen az, hogy a különböző adójogszabályok alapján a gépjárműveik használatával elszámolni köteles adóalanyok objektív kiindulási alappal bírhassanak.

(A közlekedési törvény környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi rendelkezései)
Ehhez képest kifejezetten környezetvédelmi jellegű az a szabály, ugyancsak a közlekedési törvényben, hogy a forgalmazó köteles gondoskodni az eladási helyen olyan plakát vagy kijelző (számítógép monitor, illetve más optikai, elektronikus, mágneses kijelző) kiállításáról, amely tartalmazza minden általa forgalmazott új személygépkocsi-típus (típusváltozat, kivitel) hivatalos üzemanyag-fogyasztási és a hivatalos CO_2-kibocsátási adatait. A plakátot, illetőleg a kijelzőt jól látható helyen kell elhelyezni úgy, hogy az azon feltüntetett adatok könnyen olvashatók legyenek, illetőleg azt legalább hathónaponként, kijelzőn történő bemutatás esetén az adatokat legalább háromhavonta aktualizálni kell.

A gyártó, illetve a forgalmazó köteles gondoskodni arról, hogy az általa gyártott, illetve forgalmazott személygépkocsi-típussal (típusváltozattal, kivitellel) kapcsolatos írott reklámanyag tartalmazza az adott típus (típusváltozat, kivitel) hivatalos üzemanyag-fogyasztási és hivatalos CO_2-kibocsátási adatait. A hivatalos üzemanyag-fogyasztási és CO_2-kibocsátási adatoknak az írott reklámanyagban történő megjelenítésével kapcsolatos minimális követelmény, hogy az legyen könnyen olvasható és ne legyen kevésbé feltűnő, mint az írott reklámanyag által közölt fő információkat tartalmazó rész, legyen könnyen érthető, tartalmazza a hivatalos üzemanyag-fogyasztási és CO_2 kibocsátási adatokat minden, az írott reklámanyagban található személygépkocsi-típusra.

(A közösségi részvétel – mindezidáig elmulasztott – lehetősége a közös környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi kötelezettségek rendszeres ellenőrzésében)
Természetszerűleg valamennyi ismertetett fogyasztóvédelmi, tájékoztatási kötelezettségek teljesítését a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi. Véleményem szerint ez tipikusan olyan kötelezettség, ahol a közösségi részvétel akár közvetlen formái is jó szolgálatot tennének, ezért szabályozásukra, a közösségi részvétel bátorítására vonatkozó intézkedésekre volna szükség.

Az aktív információszolgáltatás megoldása a hatásvizsgálati jogban

(Az alanyi kör teljessége a korábbi hatásvizsgálati jogban)
A legteljesebb aktív információszolgáltatási kötelezettséget a környezeti hatásvizsgálati szabályok között találjuk, illetőleg találtuk: a közszemlére tétel, közterületen való közhírré tétel és a helyben szokásos egyéb módok a környezeti hatásvizsgálat részletes szabályairól szóló, ma már nem hatályos 20/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet 7. § (2) bekezdésében, a (3) bekezdés c) pontjában, a (4) és (5) bekezdésében igen progresszív szabályozást nyertek. Egyebek közt maradéktalanul teljes volt az információszolgáltatás a hatásvizsgálat esetén személyi oldalról is, hiszen az idézett a jogszabály ezt a „bárki" kifejezéssel, általános alany használatával vagy a szintén teljesen általános „érdeklődők" kifejezéssel fogalmazta meg. Bár nem merült fel a joggyakorlatban semmilyen probléma a részvételi jogoknak ebből a rendkívül széles meghatározásából, a jogalkotó később mégis jobbnak látta visszavenni ebből.

Egyetértek ugyanakkor azzal a jogirodalmi felvetéssel, hogy mivel – legalábbis az integratív környezetvédelmi jogszabályok, azaz a hatásvizsgálati, egységes környezethasználati engedélyezési és felülvizsgálati eljárások – továbbra sem tartalmaznak semmiféle korlátozást a részvételre jogosultak körének meghatározása tekintetében, emiatt tehát továbbra is lényegében bárki részt vehet az eljárásokban[173]. Az már egy messzebbre vezető strukturális kérdés, hogy a nemzetközi környezetjog, elsősorban az Aarhusi Egyezmény etekintetben egy lépéssel hátrébb tart: a környezeti információs jogokat tartja mindenki számára hozzáférhetőnek, a részvételi (második pillérhez tartozó) jogokat viszont csak az érintetteknek tartaná fel. Ugyanakkor az, hogy egy kompromisszumos nemzetközi jogszabálynak a régebbi, konzervatívabb európai részvételi rendszerekre is figyelemmel kellett lennie, semmiképpen sem köti a magyar jogalkalmazót – erre az Egyezmény 3. cikke külön is felhívja a figyelmet.

A konzervatívabb megfogalmazás, bár a közösségi részvétel értéke és társadalmi haszna szempontjából nem üdvözlendő, véleményem szerint komolyabb visszalépést nem jelent. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet ettől eltekintve számos progresszív közösségi részvételi elemet tartalmaz az aktív információszolgáltatás terén is.

(Az információszolgáltatás tárgyára vonatkozó kimerítő szabályozás az új hatásvizsgálati jogban)
Az előzetes vizsgálati szakban, a 3. § (3) bekezdés alapján, a kérelem és az előzetes vizsgálati dokumentáció benyújtását követően (azaz: haladéktalanul) a felügyelőség – ha a tevékenység nem esik katonai védelem alá – hivatalában, valamint honlapján közleményt tesz közzé, amely a külön törvényben meghatározottakon túl tartalmazza:

„a) az eljáró felügyelőség megnevezését, székhelyét, elérhetőségét,
b) a közlemény közzétételének időpontját,

[173] Tóth Katalin 2., p. 51.

c) a hatásvizsgálat köteles tevékenységek esetében a közvetlen hatásterület[174] vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével,
d) felhívást arra, hogy a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a környezeti hatásvizsgálat szükségességére, illetve a környezeti hatástanulmány, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési dokumentáció tartalmára vonatkozóan a felügyelőség közleményének megjelenését követő huszonegy napon belül közvetlenül a felügyelőséghez észrevételt lehet tenni,
e) milyen döntéseket hozhat a felügyelőség az 5. § (2) bekezdése alapján."

Az idézett két információtovábbítási eszközön kívül, ahogyan látni fogjuk az önkormányzatok által alkalmazott megoldások is gazdagítják az előzetes vizsgálati szakban a nyilvánosság rendelkezésére álló lehetőségeket. A több információs csatorna felhasználásának szükségességére már a korábbi jogalkotási példák alapján is utaltam, ezek közül a honlapon történő nyilvánosságra hozatal jelenleg már gyakorlatilag mindenki számára elérhetőséget biztosít. A gyakorlatban a professzionális környezetvédő szervezetek folyamatosan figyelemmel kísérik a felügyelőségek honlapjait – az elmúlt évek közösségi részvétellel kapcsolatos joggyakorlata alapján bátran kijelenthetjük, hogy mind a 10 felügyelőség honlapjára jut néhány ilyen „monitorozó" szervezet.

(A magyar hatásvizsgálati jog sajátos progresszív elemei)
A screening-scoping fázisban kötelező aktív információszolgáltatásra vonatkozó felsorolással a magyar jogalkotó lényegében kielégítette az Aarhusi Egyezmény 6. cikk (2) bekezdésében írt követelményeket a nyilvánosság értesítésével („notification") kapcsolatosan, ráadásul úgy, hogy közben a magyar hatásvizsgálati jog alig több mint egy évtized alatt kifejlesztett vívmányait is igyekezett megtartani. A hatásterületre való utaláson túlmenően ide tartozik a magyar környezetvédelmi és rokonterületi jogokban egyébként is egyre sűrűbben alkalmazott megoldás, az önkormányzatok közvetítő szerepének kihasználása, a R. 3. § (4) bekezdésében. Aszerint ugyanis a felügyelőség egyidejűleg megküldi a közleményt, a kérelmet és mellékleteit a tevékenység telepítési helye szerinti település, illetve a feltételezetten érintett települések jegyzőjének, aki (haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül) gondoskodik a közlemény közterületen, és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. A közleményben egyébként szerepelnie kell annak is, hogy hogyan lehet helyben betekinteni a kérelembe és a mellékleteibe.

E rendelkezés utolsó eleme az aktív információszolgáltatás és a részvételre képesítés közötti szoros kapcsolódásre utal. Valóban: az aktív információszolgáltatás kézenfekvő tartalmi eleme a további, akár aktív, akár passzív jellegű információszolgáltatási lehetőségekre való figyelemfelhívás, illetőleg a hatóságok és eljárások útvesztőiben történő eligazodás elősegítése.

(Érdekkiegyensúlyozó titokvédelem)
Ugyancsak a helyi önkormányzat közvetítő szerepével kapcsolatos a titokvédelem kérdésének előremutató, mind a nemzetközi joghoz, mind a magyar közösségi részvételi szabályokhoz képest kreatív, érdekkiegyensúlyozó kezelése a hatásvizsgálati

[174] Fontos megjegyeznünk, hogy a hatásterület fogalmának felhasználása eljárásjogunkban kétirányú. A résztvevők körének meghatározásán kívül a hatásterület fogalma kihatással van a hatóságok illetékességére is, jelentősen kibővítve azt (Bándi 3., p. 95.).

kormányrendeletben. Véleményem szerint etekintetben a magyar jogalkotó nagyon jó tartalmi összhangot teremtett az Alkotmánybíróság döntéseiben megnyilvánuló eszmeiséggel, elsősorban az alkotmányos jogok kollíziójának eseteiben alkalmazott zsinórmértékkel (szükségesség, arányosság). A R. 3. § (5) bekezdése szerint ugyanis katonai titokvédelem alá eső tevékenység esetén a kérelemről és az előzetes vizsgálati dokumentációról a felügyelőség csak a telepítés helye szerinti, valamint a feltételezetten érintett települések jegyzőjét tájékoztatja. Ezzel az információszolgáltatás (és az ezzel kapcsolatos alapjogok) korlátozása a minimálisra csökkenhet, ugyanakkor egy felelős tisztviselő közbeiktatásával, és természetesen az érzékeny adatokra vonatkozó instruálásával a titokvédelemhez fűződő érdekek is megfelelő védelmet kaphatnak.

Hatásvizsgálati jogunk titokvédelmi rendelkezésében talán mégis a legfontosabb mozzanat az, ami hiányzik belőle: az egyébként rendkívül „gazdag" hazai titokvédelmi kategória rendszerből[175] egyedül a legfontosabbat, a katonai titkot szabályozza. Ebből *a contrario* jogértelmezéssel egyértelműen következik, hogy a többi titokfélére a hatásvizsgálati eljárásban a megismerhetőség általános szabályai vonatkoznak, ezalatt értve elsősorban az Adatvédelmi törvény és az Aarhusi Egyezmény magyarországi és európai szintű végrehajtásából eredő korlátozásokat és kisegítő szabályokat (pl. az érzékeny információ elkülönítésére és a fennmaradó információrész kiadására vonatkozó kötelezettséget). A katonai titok védelmével kapcsolatban is azonban figyelembe kell vennünk Fodor László érvelését, aki szerint a rendelkezés nem a környezeti hatástanulmány, hanem a tevékenység védelmét szolgálja, így az egész tanulmány titkosítása ilyen esetekben sem indokolt[176]. Ez az érvelés egyébként az Aarhusi Egyezmény 4. cikk (6) bekezdésével is összhangban van.

(Az információszolgáltatás, mint folyamat)
A hatásvizsgálati jog atekintetben is iránymutató, hogy a közösségi részvétel és egyben az aktív információszolgáltatás szabályai nem egyszeriek, egy mozzanatosak, hanem végigkísérik az egész eljárást. A R. 5. § (6) bekezdése alapján már az előzetes vizsgálati szakot lezáró határozatot is közleménybe foglalja a felügyelőség, és megküldi az eljárásban részt vett önkormányzatok jegyzőinek, akik haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodnak annak közterületen, és a helyben szokásos egyéb módon való közzétételéről. Az eljárás későbbi fázisaiban további aktív információszolgáltatásra kerül sor, sőt, ha az Espooi Egyezmény alá tartozó tevékenységről van szó, az aktív információszolgáltatás a nemzetközi eljárásnak is része.

(Differenciált módszertani megközelítések az eljárás egyes szakaszaiban)
Az is egy rendkívül figyelemre méltó vonása a magyar hatásvizsgálati jognak, hogy nem sematikus, hanem a jogi módszertan széles skáláját alkalmazza, alkalmazkodva az adott eljárási szakaszok finom különbségeihez. Megtehetné a jogalkotó, hogy a hatásvizsgálati szakban csak egyszerűen visszautal az előzetes vizsgálati szak aktív információs szabályaira. Ehelyett, a fontosabb, érdemibb döntéshozatali szintre tekintettel egy fokkal erősebb figyelemfelhívó erővel bíró információterjesztési szabályt fogalmaz meg. A R. 8. §

[175] A CD jogtár keresőfunkciójának köszönhetően megtalált, csaknem másfél ezer titokvédelemmel (is) foglalkozó jogszabályunk a védendőnek vélt állami, államigazgatási és magánérdekekből kifolyóan több tucatnyi titokfajtát ismer.
[176] Fodor 2., p. 251.

(1) bekezdés szerint a felügyelőség a kérelem benyújtását követően – ha a tevékenység nem esik katonai titokvédelem alá – legalább egy helyi vagy országos napilapban és a honlapján közleményt tesz közzé. Ez többek között tartalmazza az eljáró felügyelőség megnevezését, székhelyét, elérhetőségét; a környezeti hatásvizsgálati eljárás megindításának tényét; hogy milyen módon történik a tájékoztatás és milyen lehetőségek lesznek az észrevételek megtételére, kérdések feltevésére; s nem utolsósorban, hogy milyen döntéseket hozhat a felügyelőség az ügyben.

Az aktív információszolgáltatás és a részvételre képesítés elemeinek összefonódására ezúttal is fel kell hívjuk a figyelmet: az eljárás menetének, a közösségi részvétellel kapcsolatos jogok gyakorlásának ismertetése teszi lehetővé, hogy a közösségi részvétel alanyagi ténylegesen gyakorolhassák a jogaikat, és ezáltal elősegítsék az ügy körültekintő elbírálását, és megelőzzék a későbbi, elhúzódó jogvitákat.

Ebben az eljárási szakban is sor kerül az önkormányzatok közvetítő szerepének alkalmazására, azonban szintén egy kicsit másképpen, mint az előkészítő szakban. A R. 8. § (2) bekezdése alapján ti. a feltételezetten érintett települések csupán a kérelmet, és a mellékletek közül a közérthető összefoglalót kapják meg.

(Közmeghallgatás: az eljárás résztvevői közötti közvetlen információcsere)
Az aktív hatósági információszolgáltatás speciális eszköze a közmeghallgatás, amelyről a dolgozat egy korábbi fejezetében – más megvilágításban – már szó esett. A közmeghallgatás a hatóság, a beruházó és az eljárás többi résztvevője közötti közvetlen személyes interakció lehetőségének megteremtésével a lehető leghatékonyabb információterjesztést teszi lehetővé. A R. 9. § (1) és (2) bekezdés szerint a felügyelőség a kérelem benyújtása után – a telepítés helye szerint illetékes önkormányzat területén – közmeghallgatást tart, kivéve, ha a tevékenység katonai titokvédelem alá esik, vagy ha a kérelmet a benyújtását követően elutasította. A titkos katonai tevékenység környezeti hatásairól a felügyelőség a telepítés helye szerinti és az érintett települési önkormányzat jegyzőjét tájékoztatja. Több érintett település esetén, vagy ha az érintettek száma miatt ez indokolt, több helyszínen is tartható közmeghallgatás.

A közmeghallgatás kapcsán tovább gazdagodik az aktív információterítés módszertana. Itt a hatásvizsgálati jogunk az ügyben érdekelt szakhatóságok, az érintett önkormányzatok, a környezethasználó, továbbá a környezetvédelm érdekek képviseletére alakult egyesületek és más társadalmi szervezetek közvetlen értesítését alkalmazza (azzal, hogy a társadalmi szervezetek esetében erre csak akkor kerül sor, ha az eljárásban való részvételi szándékukat bejelentették és ügyféli minőségüket a felügyelőség számára a R-ben leírt egyszerű módon igazolták).

Mivel a közmeghallgatáson a jelenleg hatályos hatásvizsgálati jog szabályainak helyes értelmezésével is bárki (vagy: az összes érdeklődő, hogy a másik korábbi megfogalmazást is használjuk) részt vehet, a felügyelőség a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat legalább egy helyi vagy országos napilapban közzéteszi, valamint közterületen való közzétételre megküldi az eljárásban részt vevő önkormányzatok jegyzőinek. Látható, hogy hiába változott a hatásvizsgálati jogszabály szövegezése konzervatívabb irányban, a jogszabály

szerkezete, mint egész, még ellent tud állni a környezeti demokráciát erodáló folyamatoknak. Fontos az információszolgáltatás idődimenziója is: a közzétételnek legalább harminc nappal a közmeghallgatás időpontja előtt kell megtörténnie.

(Visszajelzés a többoldalú információcsere eredményeiről)
A hatékony közösségi részvétel kulcsmozzanata a visszajelzés. Az aktív információszolgáltatás két-, sokoldalú válfajában az elhangzottak rögzítése és közzététele az álláspontok további tisztázását segítheti elő. A közmeghallgatásról a felügyelőség jegyzőkönyvet készít és arról a közmeghallgatást követő tizenöt napon belül másolatot küld a kérelmezőnek és az eljárásban részt vevő szakhatóságoknak. A jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az észrevételek érdemi összefoglalóját is. A jegyzőkönyvet a felügyelőség közvetlenül is megküldi az eljárásban részt vevő szervezeteknek. A passzív információszolgáltatás itt az aktív forma kiegészítőjeként szerepel: a jegyzőkönyv nyilvánosságát biztosítani kell a felügyelőségnél és minden érintett települési önkormányzatnál.

Az érdemi visszajelzés, azaz az észrevételek teljes körű ténybeli, szakmai és jogi elemzése igen nagy terhet róhatna a hatóságokra, ha ezt a jogszabályi kötelezettséget mechanikusan értelmeznék. A joggyakorlat ugyanakkor – álláspontom szerint nem kifogásolható módon – elkülöníti az érdemi és nem érdemi észrevételeket és a teljes körű elemzést csak az első csoportba tartozó észrevételekre nézve tekinti kötelezőnek. A határozatban tehát már csak ezekre kell kitérni, viszont meg kell adni a jogorvoslati lehetőséget azoknak is, akiknek az észrevételét a hatóság nem minősítette érdeminek. Erre szolgál a jegyzőkönyvnek a nyilvánosság rendelkezésére bocsátása[177] – a jegyzőkönyvben tehát, szemben a határozattal, az összes észrevételtevőnek és az összes észrevételnek szerepelnie kell.

(Az aktív információszolgáltatás és beleszólási jog)
„A nyilvánosság bevonása az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásba" cím szerepeltetése a hatásvizsgálati kormányrendelet egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló részében igen beszédes. Arról árulkodik, hogy az aktív információszolgáltatás szervesen kapcsolódik a közösségi részvétel többi pilléréhez, azaz a legközvetlenebbül a szorosabb értelemben vett részvételi, beleszólási jogosultságok gyakorlását hivatott elősegíteni.

(Aktív információszolgáltatás és részvételre képesítés)
A hatásvizsgálati és EKHE eljárásokban alkalmazott bonyolult szakmai anyagok ugyanakkor megakadályoznák, hogy a nyilvánosság tágabb köre érdemben részt vehessen ezekben az eljárásokban. Ezért vezette be a magyar jogalkotó – az európai és nemzetközi jogi példákból kiindulva, már messze azelőtt, hogy ez jogharmonizációs szempontból kötelező lett volna számára – a közérthető összefoglaló jogintézményét.

A hatásvizsgálat vonatkozásában e jogintézmény a mellékletekbe szorult, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban viszont a főszövegbe került. A környezethasználónak az engedély iránti kérelemhez, illetve a felülvizsgálati dokumentációhoz csatolnia kell az abban foglaltak nyilvánosságra hozatalára alkalmas

[177] Bogdányiné 2., p. 35.

közérthető összefoglalót. A közösségi részvétel szempontjából összes lényeges információ szerepel a közérthető összefoglalóban:[178] a nyilvánosságnak az azt olvasó tagjai ennek alapján el tudják dönteni, hogy érinti-e őket vagy környezetüket az adott tervezett tevékenység és kívánnak-e, tudnak-e az eljárásban valamilyen módon részt venni.

(Elnagyoltabb aktív információszolgáltatási szabályok az EKHE eljárás-részben)
Talán az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás rövidebb történeti fejlődésére, kisebb kidolgozottsági fokára utal az, hogy az itt alkalmazott aktív információszolgáltatási módszer kevésbé differenciált, mint a hatásvizsgálati fejezeté, sőt olykor mindössze néhány hatásvizsgálati eljárási elem viszonylag kisebb változtatásokkal történő átvételének tűnik. A R. 21. § (2) bekezdés, jóllehet már nem egy előkészítő jellegű eljárási fázisról szól, mégis az előzetes vizsgálati eljárás módszertanát veszi át. Szerepel itt a nyilvánosság tájékoztatása az eljárás megindulásáról azáltal, hogy a saját hirdetőtábláján és honlapján a szakasz (4) bekezdése szerinti hirdetmény szövegét, valamint az előzetes vizsgálatból már ismert információk, így egyebek között a kérelem, illetve a felülvizsgálati dokumentáció elérhetősége, a döntéshozó és a releváns információkkal rendelkező hatóság adatai, információ arra nézve, hogy milyen döntést hozhat a hatóság, illetőleg azok az időpontok, helyek és eszközök, amikor és ahol további releváns információ kerül közzétételre.

(Az önkormányzat közvetítő szerepe az EKHE eljárás aktív információszolgáltatása során)
Az érintett nyilvánosság további tájékoztatása az EKHE eljárásban is a telepítés helye szerinti települési önkormányzat jegyzője bevonásával történik, és szintén értesítik a kibocsátással feltételezetten érintett települési önkormányzat jegyzőjét az eljárásról, mellékelve a közérthető összefoglalót. A települési önkormányzat jegyzője az iratok megérkezését követő öt napon belül, tizenöt napig kifüggesztéssel vagy közterületen való közzététellel, illetőleg a helyben szokásos egyéb módon hirdetményt tesz közzé. A hirdetménynek tartalmaznia kell a telepítés helyét és a tevékenység rövid leírását; azt, hogy a kérelem hol és mikor tekinthető meg, illetve azzal kapcsolatos, valamint a társadalmi részvétel szabályaira vonatkozó további információ hol kapható; valamint felhívást arra, hogy az önkormányzat jegyzőjénél vagy a felügyelőségnél a kérelem tartalmára vonatkozóan, írásbeli észrevételt lehet tenni.

Etekintetben is elegendő visszautalnunk a hatásvizsgálati eljárással kapcsolatban előadottakra, az aktív információszolgáltatás és a részvételre képesítés szoros kapcsolatáról.

(Visszacsatolásos eljárási elemek az EKHE eljárás aktív információszolgáltatási szabályai között)

[178] A közérthető összefoglaló tartalmazza: *„a tevékenység ismertetését, különös tekintettel az elérhető legjobb technika alkalmazására; a hatásterület bemutatását; a tevékenység várható kibocsátásait és ezek környezetre, emberi egészségre gyakorolt hatásait; a szennyezés megelőzésére, illetőleg a terhelés csökkentésére alkalmas tervezett vagy megtett intézkedéseket; a kibocsátások ellenőrzésének módszereit; a környezeti hatással járó balesetek megelőzésére, ezek bekövetkezése esetén a környezeti következményeinek csökkentésére irányuló intézkedéseket; a lakosság tájékoztatása érdekében megtett, illetve tervezett intézkedéseket."*

Fontos kiegészítés azonban a hatásvizsgálati részhez képest az, hogy azokat az információkat, amelyek a döntéshozatalhoz szükségesek, de amelyek csak a nyilvánosság fentebb idézett tájékoztatása után váltak ismertté, elérhetővé kell tenni az érintett nyilvánosság számára. Ez a mozzanat a hatásvizsgálatnál említett iteratív eljárási jelleget tovább erősíti.

Hasonlóan a hatásvizsgálathoz, az egységes környezethasználati engedélyről szóló határozatot is a felügyelőség a határozat kiadmányozását, az eljárásban részt vett települési önkormányzat jegyzője pedig annak kézhezvételét követően tizenöt napon át közszemlére teszi.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban a passzív információszolgáltatás vonatkozásában

(Az általános és a speciális szabályok összjátéka a környezetvédelmi és rokonterületi jogok passzív információszolgáltatási jogában)
A hatóságok passzív, azaz kérelemre történő információszolgáltatási kötelezettséget az általános szabályok, elsősorban az adatvédelmi törvény, illetőleg már a környezetvédelem területén, de csak a leglényegesebb, elvi jelentőségű szabályokkal az Aarhusi Egyezmény egyértelműen meghatározzák. Az információszolgáltatás formája, határideje, tartalma és kivételei nagy vonalakban e szabályokban rögzítettek, ugyanakkor a környezetvédelmi és rokonterületi jogok számára még számos jogalkotási feladat vár.

Egyes jogszabályok ezzel kapcsolatban azt a megoldást választják, hogy rögzítik a környezetvédelmi vagy rokonterületi adatok közérdekű voltát és ezzel az Atv.-re való utalással teszik nyilvánvalóvá, hogy azokhoz kérelemre bárki hozzáférhet. Más esetekben a jogalkotó azért tartja fontosnak, hogy a passzív információszolgáltatásra kitérjen, mert egyes feltételeit, módszertani vonásait az általános szabályoknál részletesebben kívánja szabályozni.

(A közérdekű és a nyilvános adat megkülönböztetése, illetőleg az adatkérés célja szerinti megkülönböztetése az ivóvízvédelmi jogban)
Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet „*Tájékoztatás és jelentés*” című fejezetében a 9. § (1) bekezdés rögzíti, hogy az ivóvíz minőségére vonatkozó adatok nyilvánosak. Kérelemre a víz minőségéről az üzemeltető, a víz egészségre gyakorolt hatásáról pedig az ÁNTSZ ad felvilágosítást. A műszaki-gazdasági célra történő adatkigyűjtés és értékelés (külön jogszabály szerint) térítésköteles.

Az említett jogszabályhely első mondata első látásra meglehetősen szürke állítás, mégis érdemes rajta egy kicsit elidőzni. Nem a szabványos „közérdekű adat” kifejezést alkalmazza a jogalkotó, hanem úgy tesz, mintha a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény nem is lenne az ivóvizes jogszabály kiadásakor már egy évtizede hatályban és aktív alkalmazásban. Az eltérő terminológia alkalmazásával az ágazati jogalkotó mintegy kinyilvánítja függetlenségét az

általános szabályoktól. Úgy is mondhatnánk, jobbnak látják egyes ágazatok, ha maguk határozzák meg azt, hogy mi nyilvános, és mi nem nyilvános.

Az ivóvizes kormányrendelet további rendelkezései már az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel is összhangban lennének, hiszen arra tényleg szükség lehet, hogy a részletes szabályok meghatározzák, hogy pontosan kihez, milyen információért fordulhat a nyilvánosság. Az utolsó elem viszont megintcsak aggályos lehet, amire a szakirodalom utal, ugyanis az, hogy a jogalkotó vagy a jogalkalmazó firtathatja-e, hogy ki, milyen célra kéri az információt, régóta vitatott, máig sem teljesen lezárt kérdés[179].

Véleményem szerint, bár egyes nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel, így az Aarhusi Egyezmény 4. cikk (1) bekezdésével vagy az azt végrehajtó európai joggal való összhangja nem teljesen egyértelmű, bizonyos esetekben valóban helye lehet a közérdekből, illetőleg a jól körülhatárolható magánérdekből történő adatkérés elkülönítésének.

A dilemma gyakorlati feloldása felé véleményem szerint egyfelől annak elismerése vezet, hogy természetesen az adatkérés céljától nem tehető függővé az adatkiadás maga (és ezzel akkor a nemzetközi jogi követelmények érdemére tekintettel is voltunk), másfelől viszont nem lenne méltányos éppen a valóban közérdekű adatkérőkkel szemben, hogy a nyilvánosság számára hozzáférhető adatokból gazdasági hasznot kovácsoló adatkérők is ingyen kapják meg azokat.

(Az aktívan szolgáltatott információ, mint a passzív információszolgáltatási körből való kivonás eszköze)
Az ivóvízvédelmi kormányrendelet, bár, mint az előző fejezetekben láttuk, nagyon sok aktív, sőt, szuperaktív információszolgáltatási rendelkezést is tartalmaz, bizonyos szempontból alátámasztja azon gyanúnkat, hogy az egyes „szakmai", „belső használatra szánt" adatokat nem szán a nyilvánosság „nyugtalanítására".

Az ÁNTSZ megyei intézetei – a rendeletben előírt vizsgálatok és adatgyűjtés alapján – a megyék ivóvíz-minőségi helyzetére vonatkozó adatokat negyedévenként összesítik és megküldik az OTH-nak, valamint évente elektronikusan és településsorosan az illetékes területi statisztikai igazgatóságoknak, kérelemre (!) a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeknek és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságoknak, továbbá évente írásos jelentést készít a megye ivóvíz-minőségi helyzetéről, amelyről tájékoztatja a vízszolgáltatókat, a felügyelőségeket és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokat.

Nagyon is lehetséges, mindenesetre a szabályozás egészéből, az aktív és passzív információszolgáltatási szabályok viszonyából az a következtetés vonható le, hogy a közegészségügyi jogalkotó és hatóságai úgy vélik, hogy bizonyos aktív vagy szuperaktív

[179] A kérdés tárgyalása során két iskola különíthető el, amiket nevezhetnénk angolszásznak és kontinentálisnak is. Előbbi szerint az állami szervek által gyűjtött információk közjavak és a társadalmi, gazdasági fejlődést szolgálják azáltal, hogy bárki számára, bármilyen célból hozzáférhetőek. Utóbbi szerint viszont nem lenne igazságos, ha az adófizetők pénzén összegyűjtött adatokat a közérdekű célokon kívül egyesek ingyen a saját gazdasági céljaik szolgálatába állíthatnák. Ld. Bell-Ruthspan – Fülöp, American Law Journal, 2001.

információszolgáltatásokkal a nyilvánosság tájékoztatását mintegy letudták, ezen felül senkinek sincs joga az adott tárgykörben tőlük további információ kiadását követelni. Bár ennek a nézetnek van bizonyos alkotmánybírósági támogatottsága is[180], a magam részéről egyértelműen hibásnak tartom. A passzív információszolgáltatás alapvető alkotmányos jogosultságokon nyugszik, amit az aktív információszolgáltatás csak segíthet, technikailag megalapozhat, de teljesen soha nem helyettesíthet. Ellenkező esetben egyértelmű lehetőség nyílna rá, hogy a hatóságok a számukra kellemetlen információkkal kapcsolatban a saját szájízük szerinti kommünikéket, honlapon vagy egyéb formában aktív tájékoztatást adjanak, viszont a témakörbe eső minden más információ kiadását megtagadják.

(A közérdekű adatokra való korrekt hivatkozás a fürdésre alkalmas élővizekre vonatkozó jogban)
Szintén a vizekkel kapcsolatos igazgatási ágazatban, a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet is, láthattuk, számos aktív információszolgáltatási kötelezettséget tartalmaz. Ezeket ugyancsak mintegy kiegészítik a passzív információszolgáltatásra vonatkozó rendelkezések. A jogszabály a „Nyilvánosság tájékoztatása" című fejezetben, a 11. § (2) bekezdésben kimondja: „a fürdővíz minőségére vonatkozó adatok közérdekűek". Fölösleges külön hangsúlyozni, ez a megoldást egyértelműbb, mint a korábban ismertetett ivóvizes megoldás és az általános adatvédelmi és közérdekű adatokra vonatkozó alkotmányerejű törvénnyel jobban összhangban van.

(Adat és információ együttes szolgáltatása, illetőleg az azt elősegítő intézményi feltételek és szervezési lépések)
Az idézett jogszabályhely szintén célszerűen rendelkezik az információszolgáltatás egyes fontos részleteiről is: „a víz minőségéről és annak az egészségre gyakorolt hatásáról – kérelemre – a kistérségi, illetve a regionális intézet felvilágosítást ad." Figyeljünk fel a mondat első felére! Az adat és információ elhatárolásáról, illetőleg együttes szolgáltatásáról van szó, azaz arról, hogy a száraz, ám objektív adatokra, illetőleg azok megfelelően érthető magyarázatára, értelmezésére az adatkérő nyilvánosságnak egyaránt szüksége van. Egyik sem mellőzhető, hiszen visszaélésekre adhatna lehetőséget, illetőleg a jogintézmény célját veszélyeztetné akár az, ha csak a nyers, nehezen értelmezhető adattömeghez juthatna hozzá a nyilvánosság vagy csupán egyfajta jól emészthető magyarázatot kapna, anélkül, hogy a mögötte lévő adathalmazba betekintést nyerhetne. Egyértelmű tehát, hogy csak úgy van értelme az adatszolgáltatásnak, ha a kérelmező igénye mind az adatra, mind az információra kiterjedhet.

A passzív információszolgáltatásban is tehetnek az ezt elősegítő megfelelő szervezési lépéseket a hatóságok, így a katasztrófavédelmi jog rendelkezése szerint a veszélyes létesítményekről szóló biztonsági jelentést az érintett önkormányzatok polgármestereinek meg kell küldeni, és ő biztosítja azt, hogy abba kérelemre bárki betekinthessen. Egy másik rokonterületi jogban, a légiközlekedési jogban a passzív információszolgáltatási kötelezettséget a jogalkotó kiegészíti annyival, hogy a repülőtér üzemben tartójának a

[180] Részletesen elemzem az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatát a közérdekű információhoz való hozzájutással kapcsolatban a Márkus Eszter szerkesztette „Ismerd, értsd, hogy cselekedhess" kötetben (Fülöp 19.)

zajvédelmi szempontból jogszabálysértő eseményekről vezetett dokumentumok nyilvánosságának biztosításán túlmenően konkrét kérdések esetén tájékoztatást is kell adnia – ez is a már hivatkozott adat-információ kettősség korrekt kezelése.

Ugyancsak az adat-információ kettősséget kezeli a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet 21. § (3) bekezdése. Eszerint, pl. a repülőtér által üzemeltetett zajmonitor rendszer mérési és számítási adatai, valamint a repülőtérrendet zajvédelmi szempontból megsértő eseményekről vezetett dokumentumok nyilvánosak, és a repülőtér üzemben tartója egyedi zajeseménnyel kapcsolatos kérdés esetében megkeresésre tájékoztatást ad.

(Az aktív és passzív információszolgáltatás viszonya a katasztrófavédelemben)
Az ivóvízzel kapcsolatos közegészségügyi szabályok körében már tárgyalt probléma jelentkezik, kevésbé élesen, a belügyi igazgatás egyik ágazatában, a katasztrófavédelemben. A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 33/A. §-a alapján a katasztrófavédelmi hatóság intézkedik a veszélyes ipari üzemek veszélyes anyagokkal kapcsolatos, súlyos baleset-megelőzési célkitűzéseinek, biztonsági irányítási rendszerének, belső védelmi terveinek az összehangolásáról, s intézkedéseiről tájékoztatja a külső védelmi tervek és a lakossági tájékoztatók elkészítésében érintetteket.

Az aktív és passzív tájékoztatási kötelezettségek összefüggése talán segíthet bennünket az idézett jogszabály szöveg utolsó mondatának értelmezésében. Amennyiben a kétféle információszolgáltatást egymással több-kevesebb viszonyban állónak tételezzük, azaz úgy tekintjük, hogy az aktív tájékoztatási kötelezettséggel lefedett információ természetszerűleg passzívan is hozzáférhető kell, hogy legyen, akkor nem lehet kétséges, hogy az aktív tájékoztatás „nyersanyaga", azaz esetünkben a katasztrófavédelmi hatóság intézkedései a dominóhatással érintett ipari üzemekkel kapcsolatosan kérelemre is hozzáférhetők. Ezt persze nem ártana a jogszabálynak egyértelművé tenni, máskülönben azt hihetnénk, hogy az információt a hatóság a nyilvánosságra hozatal előtt „megszerkeszti" és csak ezt a változatot szánja publikusnak.

(Az információ átalakítása a titkos adatok kiiktatása érdekében)
Sokkal egyértelműbben progresszív megoldásokat sorakoztat fel a katasztrófavédelmi törvény 34. § (1) és (2) bekezdése. Eszerint a hatóság a biztonsági jelentés és a biztonsági elemzés megküldésével értesíti a veszélyeztetett települések polgármestereit, az új veszélyes ipari üzem építésével (illetőleg a már működő üzem jelentős bővítésével) kapcsolatos engedélyezési eljárás megindításáról. A biztonsági jelentés nyilvános, és a veszélyeztetett település polgármesterének biztosítania kell, hogy abba bárki betekinthessen. Amennyiben a biztonsági jelentés védendő adatot is tartalmaz, akkor az üzemeltető által készített, a biztonsági jelentésnek a védendő adatot nem tartalmazó változata bocsátható nyilvános megtekintésre.

Különösen fontos jogtechnikai megoldást tartalmaz a bizalmas információrészek kezelésére a hivatkozott jogszabályhely utolsó mondata. A titkos adatrészeket el kell különíteni, a többi adatot pedig a közérdekű adatokra vonatkozó szabályok szerint hozzáférhetővé kell tenni. Ehhez véleményem szerint szorosan hozzátartozik az is, hogy ha a maradék adat önmagában nem értelmes, akkor a kihagyott bizalmas információt megfelelően helyettesíteni kell, például egy meghatározott vegyi anyag elnevezése helyett (amiből esetleg gyártási folyamatokra, ipari, üzleti titkokra lehetne következtetni), elegendő, de egyben szükséges is lehet az anyagcsoportra vagy akár csupán annak egyes lényeges, veszélyes tulajdonságaira hivatkozni. Más érdekli az ipari kémeket és más azokat, akik csupán egy veszélyes anyaggal kapcsolatos lehetséges rendkívüli eseményekre akarnak felkészülni, tehát az elhatárolás és a helyettesítő adatközlés elvileg minden esetben megoldható kell, hogy legyen.

(Differenciált betekintési jog a dokumentumok titkos adatokat is tartalmazó, eredeti változatába)
Tovább részletezi a titkos adatok kezelését a katasztrófavédelmi törvény egy újabban született kiegészítése. A 34/A. § (1) bekezdése szerint

„a védendő adatot tartalmazó biztonsági jelentésbe, illetve biztonsági elemzésbe csak az üzemeltető vagy írásban meghatalmazott képviselője, a hatóság és – szakhatóság közreműködése esetén – a szakhatóság eljárásban érintett képviselői (a továbbiakban együtt: eljárásban érintett felek), valamint a külön jogszabály alapján arra jogosultak tekinthetnek be."

A magam részéről az újonnan beiktatott szövegrész és az eredeti, azt közvetlenül megelőző szövegrész között bizonyos ellentmondást vélek felfedezni, ám természetesen a jogszabály egészét úgy kell értelmezni, hogy lehetőleg az ilyen ellentmondások eltűnjenek. Eszerint a kiegészítés csak azt jelentheti, hogy bár a bizalmas adatok elkülönítésével, szükség szerint behelyettesítésével nyert dokumentáció bárki számára hozzáférhető, van egy olyan szűkebb kör is, amelynek tagjai a teljes dokumentációba betekinthetnek.

(A betekintési jog megadása mellett a másolatkészítés korlátozása)
A legkörültekintőbb jogértelmezés szerint sem a közigazgatási eljárás átláthatóságának fokozása irányába mutat viszont az újonnan beiktatott szakasz (2) bekezdése, amelynek alapján a nyilvánosságra hozható biztonsági jelentésről, illetve biztonsági elemzésről a hatóság csak egy szűk kör, ti. az eljárásban érintett felek, a veszélyeztetett települések polgármesterei, a törvény végrehajtási rendeletében megjelölt szervezetek és a külső védelmi terv készítésére kötelezettek részére adhat másolatot.

Véleményem szerint nem fér össze a magyar adatvédelmi, illetőleg közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó joggal az a megoldás, amely csak betekintést enged, azonban az ezzel általában együtt járó másolatkészítést már nem teszi lehetővé. Nagy terjedelmű, bonyolult, különleges szakértelmet igénylő dokumentáció esetén az átlagos polgárok a puszta betekintéssel vajmi keveset érnek, számukra alapvető fontosságú, hogy másolatokat készíthessenek, és azok alapján szakemberek konzultációját kérjék. Ha a jogszabály úgy szólna, hogy csupán a felsorolt személyek kaphatnak térítésmentes másolatot, az természetesen inkább elfogadható volna. A koherenciazavar ezzel együtt nem nagy, mivel

a felsorolt jogosultak köre igen széles – ugyanakkor az „érintett felek” kifejezés pontos értelmezéséről igen sok függ majd a joggyakorlatban.

(Közvetett és közvetlen megoldások a passzív információszolgáltatás hatékonyságának növelésére a légiközlekedési jogban)
A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek szabályairól szóló, ugyancsak többször hivatkozott 176/1997. (X. 11.) sz. Korm. rendelet 5. § (4) és (5) bekezdése a passzív információszolgáltatás sajátos közvetett megoldásait tartalmazza. Ezek szerint, a zajgátló védőövezet izofon görbékkel meghatározott határát, külterület beépítésre nem szánt területén a települések rendezési terveiben fel kell tüntetni, illetőleg a zajgátló védőövezetet kijelölő határozatot a csatolt dokumentációval együtt a légiközlekedési, valamint a környezetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban az előírt tanulmányokhoz, illetve engedélyezési tervekhez mellékelni kell. Ezek a megoldások kicsit arra emlékeztetnek, mint amikor az internetes információszórás hatékonyabbá tétele érdekében a szolgáltató különböző könnyen elérhető kapcsolódási lehetőségek (linkek) létesítésével gazdagítja az anyagát. A rendelet később, a 19. § (1) bekezdésben, a hagyományos, közvetlen hozzáférhetőséget is biztosítja.[181]

(Diszkrecionális jogkör biztosítása a hatóságoknak a hozzáférhető információ körének meghatározására)
Az említett szakasz (2) bekezdése viszont egyes repülőterek esetében a légiközlekedési hatóságnak kötetlen diszkrecionális jogot biztosít a következő „a zajgátló védőövezetet kijelölő határozatában rendelkezik a dokumentumok nyilvánosságát, a betekintési jogosultságot illetően” megfogalmazással. Ez a megoldás véleményem szerint nem állja ki a vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségekkel, illetőleg a közérdekű adatokra vonatkozó hazai alkotmányos kötelezettségekkel való összehasonlítás próbáját.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban az ún. szuperaktív információszolgáltatás vonatkozásában

(A szuper-aktív információszolgáltatás meghatározása és alkalmazási köre)
A szakirodalomban szokásos az információszolgáltatási kötelezettségnek egy harmadik válfaját is megkülönböztetni az aktív és a passzív információszolgáltatáson kívül, ezt a módozatot olykor „szuper-aktív” információszolgáltatásnak is nevezik, jelezve, hogy a hatóságnak ezesetben nem csak az a feladata, hogy általánosságban nyilvánosságra hozzon bizonyos adatokat, hanem az is, hogy megbizonyosodjék róla, hogy az információ a meghatározott célcsoportot elérte-e és ott a megfelelő hatást kiváltotta-e.

[181] *„Az érintett önkormányzatok jegyzőjének és megkeresés esetén a repülőtér üzemben tartójának, illetve a légiközlekedési hatóságnak – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a helyi szokásoknak megfelelően, a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó követelmények kielégítésére kialakított rend szerint biztosítania kell a zajgátló védőövezetekkel kapcsolatos dokumentumok megtekintésének lehetőségét az állampolgárok számára.”*

A szuper-aktív információszolgáltatásra nyilvánvalóan elsősorban rendkívüli helyzetekben, leginkább katasztrófahelyzetekben lehet szükség. A magyar környezetvédelmi jogban közel áll ehhez az információszolgáltatási módhoz a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó szabályozás, amely a felszín alatti víz, földtani közeg veszélyeztetése, szennyezése vagy károsodása esetén érvényes.

(Tájékoztatás a rendkívüli esemény kivizsgálása után)
A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § (14) bekezdés b) pontja alapján a felügyelőség a felszín alatti víz, illetve a földtani közeg veszélyeztetése, szennyezése, károsodása kivizsgálását követően a kötelezettséget megállapító határozat meghozatala előtt az érintett részére történő megküldésével egyidejűleg tájékoztatja a közegészségügyi hatóságot, valamint az eljárásban résztvevő más érdekelt hatóságot, önkormányzatot, továbbá a terület tulajdonosát.

Véleményem szerint a tájékoztatás első fázisával nem szabadna megvárni a kivizsgálást, hanem valamilyen elsődleges figyelemfelhívásra szükség lenne, ami után természetesen a kivizsgálás eredményeit is közölni kell az érintettekkel. A katasztrófahelyzetek hatósági kezelésével kapcsolatban régi vita az, hogy szabad-e esetlegesen nem teljesen verifikált adatokkal „pánikot kelteni" a lakosság körében. Sajnos a vita eldöntésében még ma is meglehetős többségben vannak azok, akik inkább a paternalista, egyúttal kisebb felelősséggel járó utólagos magyarázat megoldása mellett vannak, még akkor is, ha ezzel olykor esetleg a lakosság tudatlanságából, tájékozatlanságából akár többlet károk is keletkezhetnek[182].

(Csak szakmai, hatósági körben rekedő tájékoztatás)
Az előzőekhez hasonlóan, nézetem szerint ugyancsak elégtelen megoldási módja a szuper-aktív információszolgáltatásnak a levegőtisztaság védelmi jogban előforduló megoldás, ami szerint a hulladékégető művekben a lakosságot veszélyeztető üzemzavarról a katasztrófavédelmi hatóságokat kell csak tájékoztatni.

Ugyanebben a hibában szenved a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet, amely a „rendellenes üzemelési körülmények" cím alatt, a 14. § (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a szennyvíz kibocsátására vonatkozó határértékek túllépése esetében az üzemeltetőnek a környezetvédelmi hatóságot 12 órán belül értesítenie kell.

Majd ennek alapján ugyanezen szakasz (3) bekezdése a következőképpen szól:

„Üzemzavar esetén az üzemeltető köteles a normál működési körülmények visszaállásáig a szennyezést okozó folyamatokat késedelem nélkül lecsökkenteni vagy leállítani, valamint a környezetvédelmi hatóságot és –

[182] Megjegyzem ugyanakkor, hogy a világ környezetjogi és közösségi részvételi gyakorlatában éppenséggel fordított a helyzet, az esetek nagy többségében a katasztrófák, rendkívüli események idején történő szuper-aktív tájékoztatás szintje kielégítő, míg a katasztrófák elemzése, utólagos kivizsgálása terén az információhoz jutás a WRI és partner szervezetei által vizsgált országokban messze elmarad a kívánalmaktól. Ld. Closing the Gap, WRI, Washington, 2002.

amennyiben az üzemzavar következménye a lakosságot súlyosan veszélyezteti – az illetékes katasztrófavédelmi szervet haladéktalanul tájékoztatni."

A jogalkotó „megátalkodottságát" húzza alá az idézett jogszabályszöveg legutolsó mondata: még a legsúlyosabb esetekben, a lakosság veszélyeztetésének fennállásakor is csak az értesítendő hatóságok köre bővül, ebbe a körbe azonban a lakosság közvetlenül, de még az értesítést és egyéb intézkedéseket hatékonyan szervezni képes önkormányzatok sem kerülhettek be.

Megvitatás, javaslatok

(Az Aarhusi Egyezmény rendszerének figyelembe vétele)
A közösségi részvétel jogát álláspontom szerint a mai magyar jogban nem lehet az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával szabályozni. Ahogyan a fenti, rendkívül színes jogszabályi helyzetből láthattuk, a magyar jog számos, egymással összhangban nem lévő megoldást dolgozott ki, arra azonban egyik jogágazat gazdái sem fordítottak mindezidáig figyelmet, hogy közösségi részvételi normáikat a magyar jog részét képező, nemzetközi jogi gyökerei miatt abban kitüntetett szereppel bíró Egyezménnyel összehangolják. Ezt a mulasztást szisztematikus munkával mihamarabb pótolni kell[183], különös tekintettel arra, hogy a nemzetközi szakirodalom szerint az eljárási típusú környezetvédelmi jogintézmények nemzetközi terjedése általában sikeresebb, mint az anyagi jogiaké[184].

A közösségi részvételre vonatkozó nemzetközi jogintézmények hatékony és szerves illesztésére a magyar jogrendszerbe az egész környezetjogon és rokonterületi jogágakon belül jó példát lehetne mutatni, mivel sajnálatos módon az elmúlt évtizedben lezajlott környezetvédelmi jogharmonizáció az esetek túlnyomó többségében nem állt másból, mint a legfontosabb követelményeket sűrítve tartalmazó irányelvek szövegének átmásolásából. A részletes, végrehajtó jellegű szabályok, elsősorban az intézményi, eljárási jellegű szabályok már vagy hiányoztak vagy nem voltak összhangban az uniós követelményekkel. Más megfogalmazásban: rendre elmaradt az európai környezetjog szerves illesztése a magyar jogrendszerbe.

(Az adatvédelmi törvényre való puszta hivatkozás elégtelensége)
Az adatvédelmi törvényre való hivatkozással, mint a passzív információhoz való jogosultság szabályozásának egyedüli megoldásával nem értek teljes mértékben egyet, azzal együtt, hogy természetesen ez még mindig jobb, mintha az ágazati jogszabályok az Atv.-től teljes mértékben eltérő új fogalmakat és szemléletet használnak, amire szintén láttunk példát.

[183] Az EMLA egyesület tagjai számos konkrét javaslatot dolgoztak ki e tárgykörben és számos nyilvános fórumon léptek már fel az Aarhusi Egyezmény magyarországi jogharmonizációja érdekében.
[184] Kirsten Tewe részletesen taglalja a környezetvédelmi jogintézmények, jogi megoldások nemzetek közötti átvételének mechanizmusait, az ún. diffúzió jelenségét. Ld. részletesebben Függelék, 1. fejezet.

Az adatvédelmi törvény teljesen egyértelműen meghatározza a közérdekű adat fogalmát[185], egyes, egyébként szintén teljesen nyilvánvalóan közérdekű adatfajtákról ezt külön kimondani fölösleges, sőt árulkodik egy olyan fajta jogalkotói hozzáállásról, amely a külön így nem megjelölt adatok közérdekű voltát legalábbis vonakodik elismerni. Annak természetesen van létjogosultsága, hogy az új eljárási jogszabály vagy esetleg egyes anyagi jogi szakjogszabályok a közösségi részvétel részletesebb szabályait meghatározzák, így például a több hatóság feladatkörét és hatáskörét érintő kérdésekben valóban célszerű az adatszolgáltatásért felelős hatóságot egyértelműen megnevezni.

Úgy véljük, hogy ha valamely jogot a jogalkotó körülír, akkor ezzel gyakran azt az eredményt éri el, hogy mindaz, ami a körön kívül esik, nem fog a jog alá tartozni. Így a látszólagos szabályozatlanság valójában tágabb jogosulti kört takar. Azonban a passzív információhoz jutás és a fogyasztóvédelem témakörében nem érezhető, hogy a szabályozás korlátozó szándékkal történne, éppen ellenkezőleg inkább, a jogintézmény megerősítését szolgáló eszközként jelenik meg.[186]

(Az önkormányzat, mint közvetítő megoldás korlátai)
A magyar környezetvédelmi és rokonterületi jogok szuper-aktív információszolgáltatással kapcsolatos, egyébként sok tekintetben előremutató szabályozásának általánosan megfigyelhető hiányossága, hogy az értesítési kötelezettséget a jogalkotó sok esetben nem az érintett nyilvánosságra, hanem csak az önkormányzatra telepíti. A közvetett információáramlás ilyen helyzetekben pótolhatatlan időveszteséghez vezethet, illetőleg fennáll az információ torzulásának a veszélye is, a szakirányú végzettséggel esetleg nem rendelkező önkormányzati tisztviselők vagy rejtett önkormányzati érdekek, esetleg az ezen a szinten már érvényesülő politikai indítékok miatt. 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.

(A Ket. alapján bárki számára biztosított iratbetekintés)
A Ket. vonatkozó rendelkezései közül több is biztosíthatja a környezetvédelmi jellegű iratok egy részének megismerését a közigazgatási ügyekben, így pl. a közérdekű keresetindítással megtámadható döntés, illetőleg a környezetvédelmi és rokonterületi jogokra vonatkozóan a fogyasztóvédelmi, munkavédelmi és munkabiztonsági döntések egy része, az épített és természeti környezet, illetve a kulturális örökség állapotát jelentősen befolyásoló tevékenységgel kapcsolatos ügyekben hozott döntések vagy a korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrások elosztásáról, illetve felhasználásáról hozott döntések szabályai. A szakirodalom felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a jogosultságok az Atv. alapján is megilletnek bárkit, viszont a Ket. külön engedélye ezeknek az adatoknak a megismerését akár személyes adat védelméhez fűződő jog ellenében is lehetővé teszi.

[185] Pánovics Attila mutat rá, hogy a nemzetközi jogban általános "nyilvános információ" kifejezés helyett a magyar adatvédelmi jog a „közérdekű adat" fogalmát alkalmazza, amit még bonyolít a „nyilvános információ" fogalma más helyütt, ami véleménye szerint arra utal, hogy a közérdekű adatok nem mindig, csak főszabályként nyilvánosak (Pánovics p. 96.).
[186] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Mivel a Ket. döntések megismerését teszi lehetővé, az érdeklődők végzéseket és határozatokat egyaránt megismerhetnek.[187]

Szövegszerű javaslatok

A környezeti információhoz való hozzájutás

(1) A környezetvédelmi és rokonterületi jogokban az passzív (kérelemre történő) aktív (a hatóság saját kezdeményezéséből, szélesebb körben történő), szuper-aktív (rendkívüli helyzetekben az érintettek feltétlen értesítését megkívánó) információ szolgáltatás általános és speciális szabályait az alábbi kiegészítésekkel kell alkalmazni.

(2) Jogszabály vagy hatósági határozat az üzemeltetőt is kötelezheti környezetvédelmi információ aktív szolgáltatására közvetlenül a nyilvánosság számára. Az információszolgáltatási kötelezettség lehet állandó, visszatérő vagy valamely esemény (pl. meghatározott határérték túllépése) bekövetkeztétől függő.

(3) Törvény rendelkezése alapján a helyi önkormányzat és szervezetrendszere a környezeti információ aktív, passzív vagy szuperaktív terjesztésére felhívható. Ilyen esetekben a polgármester vagy a jegyző intézkedni köteles a megküldött információ helyben szokásos módon való közhírré tételére, illetőleg az önkormányzat hivatalos helyiségében való hozzáférés biztosítására. Törvény vagy a képviselő testület a megküldött információ egyéb módon történő terjesztéséről is határozhat.

(4) Mindhárom féle információszolgáltatás célcsoportja a lehető legszélesebb körű nyilvánosság. Jogszabály vagy jogszabály felhatalmazásával hatósági határozat alapján ez leszűkíthető meghatározott hatósági, szakmai körökre, a szakmai és civil szervezetek bevonásával létrehozott testületekre, vagy egy meghatározott területen élő lakosságra.

(5) A környezetvédelmi tájékoztatás tartalmát és módját a lehető legcélszerűbben kell meghatározni, úgy, hogy a szükséges információt minél több emberhez, minél teljesebben eljusson. Kerülni kell a felesleges, nehezen áttekinthető vagy megtévesztő információtartalmak közlését. Ennek érdekében az információszolgáltatásért felelős szervezet meghatározza az információszolgáltatás célját, illetőleg az információszolgáltatás technikáját.

(6) Az információ szolgáltatását nem lehet megtagadni azon az alapon, hogy milyen célból kérik az információt. Ugyanakkor az egyértelműen műszaki-gazdasági célból kért információ kiadását az információ előállításával, másolásával és kiadásával járó költségek részleges vagy teljes megtérítésének feltételéhez lehet kötni.

(7) A passzív információszolgáltatási kötelezettség a hatóság rendelkezésére álló adatokra és azok magyarázatára egyaránt vonatkozik.

(8) A passzív információszolgáltatási kötelezettséget az Atv.-ben és az egyéb jogszabályokban meghatározott módokon túlmenően kiegészítő jelleggel teljesíteni lehet úgy is, hogy az információt a felhasználókhoz való hatékonyabb eljuttatás érdekében már a nyilvánosság rendelkezésére álló egyéb dokumentumokhoz kapcsolják. Az információ ilyen kapcsolása történhet fizikai formában vagy elektronikusan (elektronikus vagy internetes hivatkozás, link formájában) is.

[187] Patyi, p. 209.

(9) Az aktív formában teljesített információszolgáltatás nem szolgálhat a passzív információ szolgáltatási kérelem elutasításának indokául.

b. Az érdekeltek vélemény-nyilvánítási jogának biztosítása

Eljárásjogi probléma

(A közösségi részvétel első két pillérének kölcsönös kapcsolata)
A vélemény-nyilvánítás joga[188] 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, ugyanis 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 a döntéshozók közösségi részvétellel szembeni nem túl bátorító attitűdjét is jellemzi.

(A beleszólási jog gyakorlásának jogi és gyakorlati akadályai)
Egyfelől tehát a jogterületet jellemzi egy jogalkotási hiányosság, amely mögött a közösségi részvétel nem megfelelő jogpolitikai értékelése áll. Másfelől a nyilvánosság tagjai még azokban az esetekben, amikor vállalnák a részvétellel járó többlet terheket sincsenek mindig olyan helyzetben, hogy véleményt nyilváníthassanak[189]. Mint láttuk, ehhez hiányozhat a megfelelő szakmai, anyagi hátterük vagy akár egyszerűen az adott közösségi ügy iránti elkötelezettségük nem annyira erős, hogy idejüket és energiájukat erre szenteljék. Ugyanakkor ehelyütt is fel kell hívnunk a figyelmet a közösségi részvételi jog negyedik pillérének fontosságára: ebben a helyzetben a részvételi demokrácia erősítése érdekében az elmondottak alapján 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 részvételre képesítés,

[188] Az Aarhusi Egyezmény és uniós, illetőleg nemzeti szintű végrehajtása alapján a közösségi részvétel második pillérének hivatalos elnevezése „a döntéshozatalban való részvétel", amit a magam részéről nem tartok szerencsésnek egyrészt azért, mert a bennefoglalt kategóriában megismétli az összefoglaló kategória, azaz a közösségi (társadalmi) részvétel kifejezést, másrészt – sajnos – túlzott várakozásokat ébreszthet a részvétel terjedelmét, hatásait illetően. Emiatt javasolom inkább a „vélemény-nyilvánítás joga" kifejezést vagy – talán egy fokkal ambiciózusabban – a „beleszólási jog"-ot.

[189] A közösségi részvétel három pillére közül a második, részvételi pillérnek több fokozata is létezik, a tiltakozás, vélemény kifejezése és az olyan részvételi formák között, amelyek valamilyen formában mindenképpen befolyásolják a bizonyítási eljárás, egyes esetekben pedig a hatósági döntés tartalmát is, mint indítványtétel, beleszólási jog stb. A magyar jog jelenleg kevéssé tesz különbséget ezek között a részvételi formák között.

a közösségi részvétel rendszerének negyedik eleme ma még lényegében hiányzik a magyar jogból és joggyakorlatból[190].

(A beleszólás megnyilvánulási formái)
A vélemény-nyilvánítás összefoglaló fogalom, a tervezett vagy már működő létesítmények elleni puszta tiltakozástól kezdve az eljárásban való aktív részvételen át a részletesen kidolgozott szakmai javaslatok megfogalmazásáig sokféle tevékenység tartozik ide. A 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[191], de a jogállami keretek megtartása természetesen minden ilyen esetben is alapvető követelmény, a lényegében jogon kívüli demonstrációk kereteit például, amennyiben közterületen, nagyobb létszámú résztvevővel zajlanak, a gyülekezési törvény határozza meg. Ugyanígy a jogon kívüli akciók korlátait jelentik a környezetszennyezők személyiségi, vagyoni jogait védő polgári jogi, szabálysértési jogi vagy akár büntetőjogi szabályok is – az más kérdés, hogy ezekkel a környezetszennyezők az esetek egy részében vissza is élnek. Ezeket a visszaélési eseteket hívja az imént hivatkozott szakirodalmi kör SLAPP (strategic lawsuits against public participation) ügyeknek.

Láthatjuk, hogy 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.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Az érintett nyilvánosság fogalma)
Míg az információhoz jutás aktív és passzív formáival kapcsolatban egy időben érezhető volt egy olyan törekvés, hogy azt a nyilvánosság lehető legtágabb köre számára biztosítsák, a közösségi részvétel második pillére, a beleszólási jog vonatkozásában szinte kivétel

[190] Talán már nem sokáig. Rixer Ádám kormányzati anyagot idéz a közösségi részvétel új felfogásáról: „A közfeladat-ellátásba történő külső forrásbevonás, a közfeladatok ellátásában történő állami-nem állami együttműködés fejlesztésének meghatározó iránya egyfelől a civil és egyéb részvétel előtt álló jogi, eljárási, adminisztrációs, anyagi és technikai akadályok lebontása, másfelől pedig az együttműködésekhez szükséges információs, szervezeti, intézményi és eljárási feltételek (auditált renszerek, minőségbiztosítási feltételek, szakmai és pénzügyi standardok), segítségek biztosítása." (Rixer, p. 16-18.) A volt Szociális és Munkaügyi Minisztérium 2006. novemberi anyagából már kitűnik a későbbi jogalkotásban megerősödő és 2011-ben a civil törvény tervezetében kicsúcsosodó tendencia: a civilekre szükségünk van, látjuk, hogy az érdemi és hasznos részvételükhöz segítségre van szükségük, de ezzel egyidőben valamilyen formában ellenőrizni, kontrollálni szeretnénk őket, hogy az állami szervezetben való feladatellátás minimális garanciális feltételeit is teljesítsék (különben is: bizalmatlanok vagyunk az egészen más, számunkra sokszor követhetetlen szervezeti felépítéssel és működéssel szemben…).

[191] Fülöp 1., 3., 5., 6., 7., 10., 16., azonkívül a Reflex Környezetvédelmi Egyesület számos tájékoztató kiadványa, brossúrája, külföldön pedig az European Environmental Bureau kiadványai.

nélkül csak egy meghatározott körre vonatkoztak a jogosultságok, amelyet legtöbbször az érintett nyilvánosság fogalommal jelölnek.

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet "Alapfogalmak" című fejezetében, a 3. § l) pontja alatt az "érintett nyilvánosság" fogalmát úgy határozta meg, hogy az a nyilvánosság azon része, amelyre az intézkedési programról való döntés – különösen annak környezeti hatásai miatt – kihat vagy kihathat, valamint amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét az intézkedési programról való döntés érinti.[192]

Az érintett nyilvánosság fogalma jól érzékelhetően a Ket. (Áe.) ügyfél fogalmából indul ki,[193] és azt igyekszik a környezetvédelem területére alkalmazni, az ügyféli joghoz képest némileg kitágítva a részvételi joggal bírók körét.

(A beleszólási jog gyakorlásának két szintje)
Az Aarhusi Egyezmény 6. és 7. cikke, de a vonatkozó európai és hazai jogszabályok alapján is megállapíthatjuk, hogy a jogalkotók a közösségi részvétel második pillérét két szinten, az általános és az egyedi döntések szintjén teszik lehetővé. Nyilvánvaló, hogy a hatékony közösségi részvételhez mindkettő szorosan hozzátartozik, hiszen egyfelől az is fontos, hogy a döntéshozatali eljárás elején az általános, stratégiai jellegű döntésekben (pl. területfejlesztés, településrendezés, a közjavakra vagy a hulladékokra vonatkozó különböző gazdálkodási tervek) az érintett közösségek megfelelően kinyilváníthassák a véleményüket, viszont másfelől az is legalább ilyen fontos, hogy a döntéshozatali folyamat későbbi részében (környezetvédelmi, elvi, létesítési, használatba vételi és működési típusú engedélyek) is jelen lehessenek.

Sajnos jogunkban jelentkeznek olyan törekvések, hogy a közösségi részvételt az általános döntésektől az egyediekig ívelő hosszú folyamat egy-egy önkényesen kiragadott állomásához kössék, a többi fázisban pedig az eljárás gyorsítására hivatkozva, valójában pedig a beruházói érdekek kontroljának lazítása érdekében korlátozzák azt. Ez az elképzelés alapjaiban hibás. Amennyiben csak egy viszonylag általánosabb szinten engednénk közösségi részvételt, a folyamat elején tett észrevételeik megvalósulását (amennyiben erre egyáltalán ígéret született) az érintett civil szervezetek, helyi közösségek, magánszemélyek nem tudnák nyomon követni, illetőleg a tervezési folyamat előrehaladtával a konkrét beruházások konkrét sajátosságainak a környezeti hatásairól már egyáltalán nem tudnának véleményt nyilvánítani. Ha viszont a korai tervezési fázisból marad el a közösségi részvétel (erre kisebb, de azért érezhető törekvés van), akkor az érintett közösségek könnyen abban a helyzetben találhatnák magukat, hogy mire a véleményüket kifejthetnék, közlik velük, hogy sajnos már minden jelentős érdemi kérdés eldőlt, itt csak részletekről vitatkozunk. Ennek megfelelően tehát, a közösségi részvétel szabályainak és gyakorlatának rendszert kell alkotnia abból a szempontból is, hogy lehetővé kell tenni a beleszólási jogot a környezeti szempontból jelentős beruházások

[192] A Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § 10. pontja szó szerint ugyanígy rendelkezik.
[193] Megjegyezzük, hogy a Ket. és a környezetvédelmi eljárásjogi szabályok ügyfél fogalma kölcsönösen befolyásolják egymást, hiszen a Ket. 15. § (5) bekezdése a Kvtv. megfogalmazását „emeli a generális felhatalmazás szintjére, lehetőséget adva más törvényeknek is a hasonló megoldásra" (Bándi 3., p. 91.).

tervezési, valamint az engedélyezési fázisában egyaránt. Más megfogalmazásban: egyensúlyt kell teremteni a korai és a jól informált részvétel követelményei között.

(A beleszólási jog lehetősége a tervezési fázisban)
A közösségi részvétel egyik legfontosabb speciális alapelve a korai részvétel elve, ami azt jelenti, hogy a részvételnek lehetőség szerint akkor kell elkezdődnie (de nem egyúttal befejeződnie!), amikor még a döntési lehetőségek, alternatívák, opciók nyitva állnak. Ennek megfelelően kiemelt figyelmet érdemel a közösségi részvétel szabályozása a különböző, a környezet védelme szempontjából fontos tervek, programok, ágazati politikák, sőt jogszabályok kialakításának és elfogadásának folyamatában. A levegővédelmi kormányrendelet a levegőtisztasággal kapcsolatos tervezési folyamatokban tett lehetővé érdemi közösségi részvételt, a 7. § (7) bekezdésében. Eszerint a környezetvédelmi hatóság az érintett közegészségügyi és közlekedési hatóságok, valamint települési önkormányzatok jegyzőjének közreműködésével, az érintett légszennyezők bevonásával, s az érintett nyilvánosság véleményének kikérése alapján készíti az intézkedési programot, amelynek ütemezett végrehajtásával a határértékek betartása biztosítható.

Az egyes veszélyes szennyezőanyagokra vonatkozó program kidolgozása során – ugyanezen szakasz (8) bekezdése alapján – a környezetvédelmi hatóságnak a közlekedési hatóság, valamint a települési önkormányzatok jegyzőjének közreműködésével, az érintett légszennyezők bevonásával, meg kell határoznia azokat az aránytalanul nagy költségeket nem igénylő intézkedéseket, amelyek biztosítják a célértékek elérését.[194]

Érdekes módon, ebből a második felsorolásból a nyilvánosság közvetlen bevonása már kimaradt[195], egyedül az önkormányzaton keresztül történő vélemény-nyilvánítás lehetősége áll rendelkezésre. Ez problematikus,amennyiben a jelenlegi magyar joggyakorlatban nem dolgozták még ki azokat az eljárási módokat, ahogyan az önkormányzat a döntéshozatali eljárásról az érintetteket értesítené, a véleményüket összegyűjtené, összegezné (lehet, hogy ez utóbbi végképpen túlzó követelmény volna, mindenesetre további garanciális kérdéseket is felvet) és továbbítaná.

(A korai részvétel a szakirodalomban)
A korai részvételnek még ennél is radikálisabb lehetősége merül fel a szakirodalomban a magyar jog meglévő, de gyakorlatilag nem alkalmazott két szabálya, a Jogalkotási törvény és a Kvtv. 43. §-ában meghatározott vizsgálati elemzés kapcsán. Fodor mutat rá, hogy a lineáris jogkeletkeztetési modell, azaz a jogszabály-program-engedély minden szintjén szükséges lenne a környezeti hatások megfelelő társadalmi részvétellel történő vizsgálata[196]. A korábbi Jat. öt helyen is tartalmazott a jogszabályok megalapozására,

[194] Sajátos módon az európai jogban a különböző környezetvédelmi jogágazatok közül a közösségi részvétel biztosítása tekintetében nem a levegőtisztaság védelmi jogot, hanem inkább a vízvédelmi jogot lehet kiemelni, elsősorban a 2000/60/EK irányelvet (Víz Keretirányelvet), ahol a vízgyűjtő területi gazdálkodási tervek megalkotásában az európai jogalkotó intenzív és hosszan tartó (minimum 6 hónapos) közösségi részvételt ír elő (Pánovics, p. 149.).
[195] A Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 16. §-a korrigálta ezt az egyenlőtlenséget.
[196] Fodor I., p. 251.

felülvizsgálatára és a különböző érdekek egyeztetésére irányuló előírásokat[197], illetőleg elvileg rendelkezésre állna a Kvtv. vizsgálati elemzés nevű jogintézménye – amelynek részletes végrehajtási jogszabályai még a környezetvédelmi törvény megalkotását követő 15. évre sem készültek el. Az azonban már a Kvtv. töredékes, általános szabályozásából is látszik, hogy a közösségi részvétel központi eljárási eleme itt, a szabályozással kapcsolatos egyfajta társadalmi konszenzus határainak előrejelzésével az Országos Környezetvédelmi Tanács beleszólási, véleményalkotási joga lenne[198].

A korai részvétel, ahogy utaltunk rá, szorosan összefügg az alternatívákkal. Fodor szerint a hatásvizsgálati eljárás fő célkitűzése a megelőzés mellett éppen az alternatívakeresés. Azt írja: „*A Khv., mint vizsgálati módszer és mint döntéshozatali mechanizmus szükségszerűen alternatívákkal dolgozik. Ha nem kell elemezni az alternatívákat, akkor nem az a kérdés, hogy megvalósítható-e a terv egyáltalán az adott körülmények között, hanem az, hogy a létesítmény egyes paraméterei hogyan feleltethetők meg az adott helyszín, illetve a környezetvédelmi szabályok feltételeinek.*”[199] Nem a beruházás alkalmazkodik tehát a környezethez, hanem éppen fordítva, az alternatívák nélküli hatásvizsgálati eljárásban a beruházó igyekszik a környezetet a saját igényei szerint alakítani, s azt az érintett közösségekkel pedig valamilyen módon mindenképpen elfogadtatni.

(Közösségi részvétel lehetőségének hiánya a programok végrehajtásában)
Az intézkedési programok nem maradnak írott jókívánságok, a jogszabály a végrehajtásukról is gondoskodik – bizonyos körben. Az imént tárgyalt, korábban hatályos levegőtisztaság védelmi jogszabályban, pl. a zónákra vonatkozó intézkedési program végrehajtása érdekében a környezetvédelmi hatóság a légszennyezőt intézkedési terv kidolgozására, majd végrehajtására kötelezi, és annak végrehajtását ellenőrzi; a légszennyező tevékenységét, az intézkedési terv elkészítésének, illetőleg az abban foglaltak végrehajtásának elmaradása esetén, korlátozza, felfüggeszti, vagy megtiltja, amiről a települési önkormányzat jegyzőjét is értesíti (7. § (10) bek.)[200]

Magától adódna a lehetőség, hogy ha már az érintett nyilvánosságot bevonták az intézkedési program elkészítésébe, akkor vegyék igénybe aktivitását, motiváltságát és a hatóság munkájának ellenőrzésében rejlő kapacitásait a programok ellenőrzésében is. A Magyar jogalkotó azonban pillanatnyilag még nem merte megtenni ezt a lépést.

(A program kialakításában való részvétel részletes technikai szabályai)
Jóllehet az Aarhusi Egyezmény 6. és 7. cikkeinek összevetése alapján tervek, programok és ágazati politikák megalkotásakor nem feltétlenül szükséges, a levegőtisztaság védelmi jogunknak az intézkedési program elkészítésének utóbb, 2006-ban megalkotott részletes szabályai a nyilvánosság bevonásának konkrét eljárási lépéseit is meghatározták (7/A. § (1)

[197] Uo. p. 253. Megjegyezzük, hogy a Jat. helyébe lépő két jogszabály közül a 2010. évi CXXXI. törvény kifejezetten a közösségi részvételi kérdéseket rendezi.
[198] Uo. p. 267.
[199] Fodor 2. P. 247.
[200] Lényegében ezzel egyenértékű szabályozást tartalmaz a Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. § (3) bekezdése és 17. §-a.

bek.). A többféle tájékoztatás (az érintett települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak hirdetőtábláján, a felügyelőség és a minisztérium honlapján) kiterjed az intézkedési program tervezetére, a felhívásra, miszerint az intézkedési program tervezetét az érintett nyilvánosság véleményezheti; a környezetvédelmi hatóság megnevezésére; s nem utolsó sorban a tervezettel kapcsolatos vélemények, észrevételek benyújtására nyitva álló határidőre.[201]

A határidővel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a joggyakorlat ebben az esetben a határidő tűzését általában szervezési kérdésnek tekinti, azaz nem értelmezi ezt jogvesztőnek. Ez a megközelítés rámutat a közösségi részvétel egy helyes felfogására: a hatóság számára segítséget jelent, többlet adatot szolgáltat akár szakmai oldalról, akár csak a meglévő vagy várható közösségi konfliktusokról.

(A részvétel időkeretei és a vélemények figyelembe vétele)
A levegőtisztaság védelmi kormányrendelet 7/A. § (3) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az intézkedési program elfogadása előtt a nyilvánosság által határidőben adott véleményeket, észrevételeket – tekintettel a környezetvédelmi érdekekre – lehetőség szerint figyelembe veszi.[202]

A figyelembevétel természetesen nem jelenti az észrevételek minden elemének az átvételét, jelenti viszont általánosságban a végleges döntés részletes indokolásának nyilvánosságra hozatalát, valamint konkrétan az egyes érdemi észrevételek elutasításának vagy részleges elutasításainak a megfelelő indokolását. Az e kötelezettséget részletező, további előírások alapján a figyelembe vett véleményekről, észrevételekről, illetve figyelmen kívül hagyásuk esetén annak indokairól a hatóság a saját és az érintett önkormányzatok polgármesteri hivatalainak hirdetőtábláján, továbbá az interneten keresztül tájékoztatja az érintett nyilvánosságot, és egyúttal közzéteszi az elfogadott intézkedési programot, továbbá az elfogadás alapjául szolgáló indokokat.[203]

(Az egyes tervezési és engedélyezési lépcsők összekapcsolódása)
Nagyon lényeges, hogy a programalkotásban résztvevők megfelelő visszajelzést kapjanak a javaslataik figyelembevételéről vagy elvetéséről az indokok feltüntetésével. Ugyanakkor "a légszennyező anyagok kibocsátásának szabályozása" című fejezetben (amely nincs messze a zóna szintű intézkedési programokról szóló szabályoktól, hiszen a 8. § tartalmazza), a konkrét engedélyezési eljárásokban már nem emlékezett meg a jogalkotó ezen intézkedési programokkal való egyezésről. Inkább a légszennyezőt is intézkedési terv kidolgozására és végrehajtására kötelezte, amelynek elmulasztása esetén a légszennyező forrás működését a hatóság korlátozhatja, felfüggesztheti vagy betilthatja. Nehezen képzelhető el, hogy ez az üzem szintű intézkedési program semmilyen kapcsolatba ne legyen a zóna szintű intézkedési programmal, a jogalkotó ugyanakkor hallgat erről a kapcsolatról[204].

[201] Hasonló szabályokat tartalmaz a Lr. helyébe lépett 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 16. (1) és (2) bekezdése.
[202] Hasonlóan rendelkezik az új Lr. 16. § (3) bekezdése.
[203] Ld. az új Lr. hasonló 16. § (4) bekezdését.
[204] Véleményem szerint az új Lr. 17. §-a ezt az összekapcsolást jobban megoldotta.

Még egyszer érdemes aláhúzni, hogy az egyébként igen jól kidolgozott intézkedési programmal kapcsolatos legnagyobb hiányosság tehát az volt, hogy nem kapcsolódik közvetlenül a környezetvédelmi hatóságok általános tevékenységéhez, így például az engedélyezési eljárásokban nem szerepelt kifejezett feltételként, hogy az adott kérelmező által tervezett tevékenységnek vagy beruházásnak összhangban kellene lennie az adott térségre vonatkozó helyi vagy regionális intézkedési programmal. Természetesen hiányolom azt is, hogy míg a tervezési folyamatban a közösségi részvétel teljes és jogtechnikai, eljárási szempontból is alaposan kidolgozott, addig az egyedi döntéshozatali eljárásokban – akár azokban is, amelyeket az érintettekkel együtt kidolgozott intézkedési tervek végrehajtása érdekében indítottak! – a nyilvánosságnak már szemmel láthatóan kevesebb szerepet szánnak.

Közösségi részvétel egyedi döntéshozatali eljárásokban

(Közösségi részvétel a környezetvédelmi törvényben és a természetvédelmi törvényben)
A Környezetvédelmi törvény részletes közösségi részvételi szabályozását ismétli meg és viszi tovább a természetvédelmi jog, amely rögzíti a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek javaslattételi jogát hatósági intézkedésekre. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvtv.), hasonlóan a Kvtv.-hez, önálló közösségi részvételi fejezetet tartalmaz „A nyilvánosság részvétele a természet védelmében" cím alatt. Ennek a fejezetnek azonban jelentős többlettartalma is van, nem utolsó sorban a részvételre képesítés terén. A Ttv. 64. § (1) bekezdése ugyanis visszautal a Kvtv. 54–55. §-ában foglalt környezetvédelmi oktatási rendelkezésekre, és azokon túl előírja, hogy a természet védelmével kapcsolatos ismereteket valamennyi oktatási intézményben oktatni kell, azok a Nemzeti Alaptantervnek is részét képezik. Ezeknek az ismereteknek az oktatásával – az állami, önkormányzati intézmények és más szervezetek bevonásával – elő kell segíteni, hogy a társadalom természetvédelmi kultúrája fejlődjön.

Ebben az oktatási tevékenységben véleményem szerint újból jelentős szerepet kellene szánni az erdei iskoláknak, amely kezdeményezés jó egy évtizede indult, nagy lelkesedést keltett szakmai körökben, majd az anyagi források elapadása miatt néhány év alatt el is halt.

(Részvételre képesítési elemek a természetvédelmi törvényben)
A részvételre képesítést sokan a közösségi részvétel építménye negyedik pillérének is nevezik, mivel önmagában az első három pillér a környezetvédelmi demokrácia megfelelő működéséhez nem mindig elégséges. Hiába kap ugyanis a nyilvánosság megfelelő környezeti információt, hiába kapja meg a beleszólási és jogorvoslati jogot is, ha nem igazán ismeri ezeket a lehetőségeket és nem tud eléggé hatékonyan élni velük. Ebből a megfontolásból egészítik ki a nemzeti jogok a közösségi részvételi szabályaikat részvételre képesítési rendelkezésekkel is. Az előző bekezdés végén már idézett rendelkezéshez hasonlóan szintén a részvételre képesítés témakörén belül mozog a természetvédelmi

törvény 64. § (2) és (3) bekezdése, amely a természetvédelem terén az általános környezettudatosság szintjének emelését irányozza elő.[205]

E jogszabályi rendelkezések természetesen túl általánosak ahhoz, hogy a természetvédelmi hatóságok és egyéb állami szervek jelentős elkötelezettsége nélkül is érdemi részvételre képesítési tevékenységhez vezessenek[206]. Holott az ország természeti kincseinek védelme, a védett területek hatalmas térbeli kiterjedése miatt elképzelhetetlen a megfelelően felkészített lakosság közreműködése nélkül.

(Az egyedi és általános részvételi jogok összefoglaló megjelenítése a természetvédelmi törvényben)
A Ttv. 65. § (1) bekezdése – itt a Kvtv.-vel lényegében egybehangzóan – a beleszólási jogot, a társadalmi szervezetek aktív kezdeményező szerepét erősíti meg:
„a természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és a) állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni (...)"

Sajnálatos, hogy a természetvédelmi törvény közösségi részvételi fejezetét közvetlenül követő „természetvédelmi információs rendszer" című fejezetnek nincs érdemi kapcsolata a közösségi részvétellel, azaz a természetvédelmi információs rendszer felépítésében, más környezetvédelmi és rokonterületi információs rendszerekkel történő összekapcsolásában (ha ez egyáltalán felmerül) nincsenek közösségi részvételi elemek és a már létrejött adatrendszer és a nyilvánosság tájékoztatása, beleszólási jogának segítése, alátámasztása közötti kapcsolódási pontokat sem lehet még látni.

(Beleszólási jog gyakorlása civil bizottsági részvétellel)
Sajátos, hatékony módja az érintett nyilvánosság vagy a szakmai társadalmi szervezetek részvételének a különböző véleményező bizottságokban való részvétel[207]. E bizottságok némelyike a hatósági munkához is kapcsolódik, ilymódon a nyilvánosságnak a bizottságban résztvevő képviselői az információhoz jutás és beleszólási jog egyik legközvetlenebb módját gyakorolják.

A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény, meglepő módon a „géntechnológiai hatóságok" címszó alatt tárgyalja a Géntechnológiai Bizottságot, jóllehet később látni fogjuk, hogy a bizottság és a hatóság szerepköre elkülönül. Ugyanakkor kétségtelen, hogy a bizottság – az ilyen jellegű testületek között kivételes módon – jelentős hatósági részfeladatokat is teljesít. A törvény 4. § (1) bekezdésében felsorolt többféle géntechnológiai tevékenység végzését ugyanis valóban csak a Géntechnológiai Eljárásokat Véleményező Bizottság (röviden: Géntechnológiai Bizottság) véleménye alapján lehet

---

[205] *„Az ismeretterjesztés, oktatás, tudományos kutatás és az idegenforgalom részeként a védett természeti területek látogatásának lehetőségét a bemutatásra alkalmas területeken és a védettség érdekeivel összhangban biztosítani kell. Ennek érdekében az igazgatóságok oktatási bemutató létesítményeket tartanak fenn. (...) Minden év május 10-e a Madarak és Fák Napja. E nap megemlékezéseinek, rendezvényeinek a lakosság – különösen az ifjúság – természet védelme iránti elkötelezettségét kell szolgálnia."*

[206] Fülöp 7.

[207] A magyar környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek éves találkozóin az utóbbi években több mint 50 különböző bizottságba választottak civil résztvevőket.

végezni, és ez a véleményezési eljárás szervesen beépül az engedélyezési folyamatba[208]. A bizottság és a szűkebb értelemben vett engedélyező hatóság garanciális szempontok alapján meghatározott viszonyát jól összefoglalja a törvény 5. § (1) bekezdése, amely szerint a hatóság az engedély iránti kérelmet a bizottság véleményére figyelemmel bírálja el; s ennek során a kérelmet a bizottság véleménye ellenére is elutasíthatja.

Az idézett rendelkezésből *a contrario* ugyanakkor egyenesen következik, hogy a bizottság elutasító véleménye esetén a géntechnológiai hatóság nem adhatja ki az engedélyt. Érdemes ezután egy pillantást vetnünk a Géntechnológiai Bizottság összetételére. A bizottság ugyanis a Magyar Tudományos Akadémia, a feladatkörüknél fogva érintett (a földművelésügyi és vidékfejlesztési, a gazdasági és közlekedési, a környezetvédelmi és vízügyi, az oktatási, valamint az egészségügyi) miniszterek által e tisztségre megbízott, illetve az érintett (környezetvédelmi, egészségvédelmi, biotechnológiai, és fogyasztóvédelmi céllal bejegyzett) társadalmi szervezeteknek a képviselőiből áll.

Látható, hogy a Bizottság tagjainak megoszlása nagyban hasonlít az Országos Környezetvédelmi Tanács hármas tagolására, azzal, hogy itt a gazdasági oldal helyett a hivatali oldal szerepel, illetőleg a 6-6 tudományos és civil képviselő mellett a harmadik oldalt csupán 5 fő képviseli.

A törvény 8. § (2) bekezdése a Géntechnológiai Bizottság részvételének eljárási lépéseit írja le az engedélyezési eljárásban, amelyekből nyilvánvaló: a bizottsági részvétel ebben az esetben a hatósági döntésekbe történő közösségi beleszólás meglehetősen erős eszköze. A bizottság tagjai a már említett engedélyezési szerepükön túlmenően nem csupán kontrolláló, hanem önálló kezdeményező, vizsgáló szerepet is kaptak.

(A bizottsági és az egyéb részvételi elemek kombinálása)
Érdekes és fontos garanciális eleme a szabályozásnak, hogy a közösségi vélemény-nyilvánítás nem merül ki néhány nyilvánvalóan specializált szakmai társadalmi szervezet részvételével a Géntechnológiai Bizottságban. A géntechnológiai hatóság ugyanis ezen felül a bizottság részvételével kialakított engedély tervezetét – az üzleti titok, a szerzői jog és a fajtaoltalom körébe eső adatok kivételével – társadalmi konzultáció érdekében hivatalos lapjában és honlapján közzéteszi. Az engedély tervezetére annak a hivatalos lapban való közzétételétől számított 15 napon belül a géntechnológiai hatóságnál észrevételt lehet tenni, amelyet a géntechnológiai hatóság véleményezés céljából megküld a bizottságnak. Az észrevételt annak kézhezvételétől számított 10 napon belül a bizottság megvizsgálja, és véleményét a géntechnológiai hatóságnak megküldi. A géntechnológiai hatóság a bizottság véleménye alapján 5 napon belül véglegesíti az engedély tervezetét, illetve megváltoztatja azt vagy a kérelmet elutasítja.

[208] Pánovics Attila dolgozatában rendkívül részletesen, nagy terjedelemben elemzi a közösségi részvétel és a GMO-kkal kapcsolatos döntéshozatali mechanizmusok európai és nemzetközi jogi összefüggéseit. Egyebek között kitér a 90/220/EGK, a 2001/18/EK, irányelvek és módosításai, az 1829/2003/EK és az 1830/2003/EK rendeletek, továbbá az Aarhusi Egyezmény új 6. cikk (11) bekezdés és 6/A. cikk rendelkezéseinek az elemzésére (Pánovics p. 241-248). Ugyanakkor ezek a rendelkezések csupán a hagyományos közösségi részvételi módszertant követik, a bizottsági részvétel lehetővé tételét a civilek számára nem írják elő.

Végül a közösségi részvétel rendszerét – az Aarhusi Egyezmény 6. cikk (10) bekezdésével összhangban – az teszi teljessé, hogy a bizottság ugyanolyan szerepet kap az engedélyek esetleges módosításában, mint a meghozatalában. Erről a törvény 23. § (1) bekezdése rendelkezik.

A géntechnológiai kérdések tipikusan olyanok, ahol a kockázatok beláthatatlanok, ezért a legfelkészültebb szakmai, hatósági gréniumok sem vállalhatnák egymaguk a döntések súlyát. A közösségi részvételi elemek megkettőzésével pedig maguk a szakmai civil szervezetek is egy szélesebb körű társadalmi kontrollt kapnak, ami jelentős mértékben hozzájárulhat legitimációjukhoz.

(Közvetlen vállalat-közösség kommunikáció[209])
Ugyancsak új, de igen ígéretes, a nemzetközi jog (Aarhusi Egyezmény, 5. cikk 9. bekezdése) által is támogatott megoldás az, hogy a jogszabály egyes környezetvédelmi szempontból jelentős vagy éppen veszélyes létesítmények üzemeltetőjét kötelezi arra, hogy a lakosságnak vélemény-nyilvánítási lehetőséget adjon az engedély kiadása (inkább: kérelmezése) előtt. Két rokonterületi jogágból is idézhetők példák erre a megoldásra.

Vízvédelmi jogunkban érdekes módon olyan elrendezésben találkozunk a lakossági vélemények meghallgatásának egy előremutató példájával, ahol nem a hatóság, hanem a vízbázisok kezelője áll kapcsolatban a lakosság egy meghatározott csoportjával. Az engedélyesnek eszerint jogszabályi kötelezettsége, hogy kapcsolatot tartson a tevékenységével érintett területhasználókkal. Nem szól arról a jogszabály, hogy pontosan mit ért kapcsolattartáson, azonban ez legkevesebb a kétoldalú kommunikációt, egymás véleményének meghallgatását, adat- és információcserét, sőt adott esetben még egymás meggyőzését is jelenti.

A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdése a védőidomok, védőterületek, védősávok kijelölése tárgyában úgy rendelkezik, hogy a hatósági eljárás során – üzemelő vízkivétel (igénybe vett vízbázis) esetében – rendelkezni kell a védőterületek védelmét szolgáló lakossági tájékoztató anyagok elkészítéséről és terjesztéséről is, valamint fel kell sorolni a területhasználókkal való kapcsolattartásra vonatkozó kötelezettségeket.

A vízvédelmi jogra jellemzően a hivatkozott szabályozás átgondoltan, szervesen illeszkedik az egész jogszabályba. Ennek bizonyságául szolgál az is, hogy a rendelethez tartozó 1. számú melléklet („fogalom-meghatározások") 7. d. pontja a „védőidom, védőterület" meghatározásban a védőidom előzetes lehatárolása, meghatározása és kijelölése után a „védőidom kialakításának" fogalmát is elkülöníti, aminek tartalmát a kijelölés során elrendelt jogi és műszaki intézkedések képezik, nevezetesen egyebek között a szennyezőforrások felszámolása, átalakítása, ellenőrző megfigyelő rendszerek kiépítése, kerítések, jelzőtáblák elhelyezése, területhasználókkal való kapcsolatok rendezése, tájékoztató anyagok készítése.

[209] Angol nyelvterületen a jól hangzó company-community communication – CCC kifejezés használatos.

Szintén a közvetlen vállalat-közösség kommunikáció példája a katasztrófavédelmi jogban az a hatékony kölcsönös kommunikációra építő eljárás, miszerint a veszélyes üzem építése, meghatározott bővítése esetén (inkább: előtt) a polgármester a biztonsági jelentés kézhezvételétől számított 35-45 nap között nyilvános meghallgatást tart. Erre külön meghívja az eljárásban resztvett hatóságokat, az érintett települések polgármestereit, az *üzemeltetőt*, a helyi katonai helyőrség parancsnokát, továbbá „az érintett, előzetesen részvételi szándékukat bejelentő társadalmi szervezeteket". Külön szól a jogszabály arról, hogy a meghallgatás jegyzőkönyvében foglaltakat a hatóság a döntésének meghozatalakor mérlegeli.

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 36. §-a szerint a telepítés helye szerint illetékes polgármesternek biztosítania kell, hogy a lakosság véleményt nyilváníthasson az új veszélyes ipari üzem engedélyének vagy a már működő veszélyes ipari üzem tevékenységének a jelentős változtatására, illetve módosítására vonatkozó engedély kiadása előtt. A véleménynyilvánítási jog kiterjed az üzem veszélyességi övezetének a határán belül történő fejlesztésekre is.

Az érintett beruházó vagy üzemeltető közvetlen kapcsolata a létesítmény hatásterületén élő lakossággal nagy jelentőséggel bír a környezetvédelmi konfliktusok hatékony megelőzésében és kezelésében. Az a tény, hogy a vállalati menedzsmentnek adott esetben közvetlenül is szembe kell néznie az üzem közelében élő lakosokkal (köztük adott esetben saját vagy közvetlen munkatársaik szomszédaival), önmagában jelentős hajtóerő bizonyos környezetre veszélyes anyagok, eljárások visszaszorításában, környezetvédelmi beruházások megerősítésében. A környezetjog területén még egy lényeges helyen találkozunk ezzel a típusú közösségi részvételi technikával. A PRTR eljárások eredeti kidolgozásánál a közvetlen vállalat-közösség kommunikáció (CCC) még alapvető fogalmi elem volt – a PRTR jogintézmény fejlődésének nyomon követésekor azonban azt láttuk, hogy legfőképpen a vállalati vezetők ellenállása miatt ez a jogintézmény elem az utóbbi évtizedben jelentősen visszaszorult[210].

(A közösségi részvétel és az önkormányzati bizottsági részvétel megkülönböztetésének szempontjai)
Sajnos a vélemény-nyilvánítás részletes szabályaira a törvény már nem tér ki. A (katasztrófa)védelmi bizottság tekintetében is alapvető különbséget látunk jogrendszerünk formailag hasonló megoldásaitól, hiszen ez a bizottság teljesen megegyezik a honvédelmi jogszabályokban meghatározott védelmi bizottsággal, összeállításának háttérjogszabálya is a honvédelmi törvény volt, ezért nincs rajta mit csodálkozni, hogy közösségi részvételről szó nincs e tekintetben, hacsak az érintett önkormányzatok polgármestereinek részvételét nem tekintjük ilyennek. Véleményem szerint vannak esetek, amikor az önkormányzati tisztviselők – mintegy közvetítő szerepkörben – igenis a közösségi részvétel alanyainak számítanak, más esetekben viszont, amikor a részvételre személyükben kerül sor, ráadásul súlyos titoktartási kötelezettségek terhe mellett, közösségi részvételről nyilván nem lehet szó.

[210] Fülöp 8., 30.

A fenti megszorítással együtt is leszögezhetjük, hogy közösségi részvétel közvetetten érvényesülő szabályainak egyik kézenfekvő alanya az önkormányzat. Ahogyan azt már számos idézett példából, különösen a környezeti hatásvizsgálat szabályaiból láttuk, egyes jogszabályok igen komoly vélemény-nyilvánítási jogot biztosítanak számukra. Ezek közé tartozott például a rokonterületi jogok közül az építési jogban az a szabály, ami szerint az építési engedélyek megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozatok egy példányát az érintett települési önkormányzatnak (képviselő testületének, illetőleg az azt képviselő polgármesternek, bár ezt a jogszabály nem pontosította, csak önkormányzatról szólt) meg kellett küldeni. Amennyiben az önkormányzatnak a határozattal szemben jogszabályon alapuló véleményeltérése volt, úgy a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül az eljárt építési hatóság útján annak felettes szervének megküldhette felügyeleti intézkedés kérésével.

Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló, ma már ebben a részében nem hatályos 46/1997.(XII.29) KTM rendelet[211] 6. § szólt a települési önkormányzatok véleménynyilvánításáról:
„(1) Az Étv. 52. § (2) bekezdésében meghatározott esetekben eljárni illetékes építésügyi hatóság a települési önkormányzat, illetve a fővárosban – a fővárosi önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben – a fővárosi önkormányzat részére az építésügyi hatósági engedélyek megadásáról vagy megtagadásáról rendelkező határozat egy példányát megküldi.
(2) Amennyiben a települési önkormányzatnak a részére megküldött (1) bekezdés szerinti határozattal szemben jogszabályon alapuló véleményeltérése van, úgy véleményét – a határozat kézhezvételétől számított 15 napon belül – az eljárt építésügyi hatóság útján, annak felettes szervének küldheti meg felügyeleti intézkedés kérése céljából”.

Megjegyezzük, hogy a szövegben hivatkozott Ét. 52. §-t is hatályon kívül helyezték 2006-ban, a részletes szabályokat tartalmazó új építési engedélyezési rendelet pedig nem ismeri már a véleményeltérés intézményét. Ezekkel a változásokkal ugyanakkor nem érte túl nagy veszteség a közösségi részvétel intézményét, hiszen, mint láthattuk, az építési jogszabályok semmi egyebet nem tettek, mint az Áe.-ben (utóbb Ket.-ben) egyébként is mindenki számára rendelkezésre álló, a másodfokú hatóságot semmire nem kötelező felügyeleti intézkedés iránti kérelmet az önkormányzat számára mintegy felajánlotta, annyival, hogy ennek megtételét egy viszonylag rövid határidőhöz kötötte. Ez első látásra még inkább korlátozás volt, nemhogy segítség, a vizsgált rendelkezés összhatása azonban több mint valószínű az lett volna, hogy ezt a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet a másodfok igenis nagyon komolyan vette volna, ha egyáltalán eljut hozzá a kérelem és az elsőfokú hatóság nem módosítja a határozatát hivatalból. Meg kell jegyeznem azt is, hogy tudomásom szerint ennek a rendelkezésnek soha nem volt jelentős gyakorlata.

A vélemény-nyilvánítás jogának biztosítása a környezeti hatásvizsgálatban

(Differenciált vélemény-nyilvánítási lehetőség)
A vélemény-nyilvánítás jogát is a környezeti hatásvizsgálati jog fejti ki a legteljesebben jogunkban. Az előkészítő szakban a vélemény-nyilvánítás – mint azt az előző alfejezetben

[211] Hatályon kívül helyezte a 362/2008. (XII. 31.) Korm. sz. rendelet 2009. március 1. napjával.

már említettük is – írásbeli, amire 30 napja van az észrevételezőknek, a részletes szakban pedig szóbeli és közvetlen, mivel a közmeghallgatáson lehet megtenni, a hatóság és a beruházó képviselőinek a jelenlétében. Személyi körét tekintve is teljes a vélemény-nyilvánítási jog, ugyanakkor a közmeghallgatásra külön személyre szóló értesítést természetszerűleg csak azok a társadalmi szervezetek kaphatnak, amelyek részvételi szándékukat előre bejelentették és az egyéb feltételeknek is megfelelnek. Ennél jóval szélesebb kör számára lehetővé teszi a részvételt a magyar hatásvizsgálati jog, hiszen a közmeghallgatásról az érintett települések lakosságát az önkormányzatok közzététel útján (közterületi hirdetménnyel) értesítik, a felügyelőség pedig a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat a hatásterület szerinti helyi vagy egy országos napilapban közzéteszi.

(Érdemi visszajelzés)
A jelenlegi hatásvizsgálati eljárás joga tulajdonképpen két különálló (és eredetileg eltérő funkciójú) eljárás, a hatásvizsgálat és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás szabályait foglalja magába. A beérkezett észrevételek értékelését mindkét esetben tartalmaznia kell az ügydöntő határozatnak.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése szerint a felügyelőség az érintett nyilvánosságtól, valamint az esetleges nemzetközi eljárásokban kapott, a környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeket az érintett szakhatóságok bevonásával érdemben megvizsgálja. A felügyelőség határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

Hasonló rendelkezést tartalmaz a rendelet az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó részében a 21. § (7) bekezdés is, ami szerint a felügyelőség a döntéshozatal előtt a létesítmény megvalósításának, vagy a működés jelentős változtatásának környezetvédelmi feltételeire vonatkozó észrevételeket a szakhatóságok bevonásával érdemben vizsgálja. Az észrevételek értékelését a felügyelőség határozatának indokolásában ismerteti. Az értékelés ebben az esetben is magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

Amióta az Aarhusi Egyezmény részes feleinek 3 évenkénti igen részletes, adatokkal alátámasztott jelentéseket kell tenniük az egyezmény végrehajtásáról, azaz közösségi részvételre vonatkozó jogszabályaik és gyakorlati végrehajtásuk állásáról, azóta komoly jogösszehasonlító anyag áll rendelkezésünkre ebben a tekintetben. Ennek alapján bátran állíthatjuk, hogy a magyar hatásvizsgálati jog az élmezőnybe tartozik, ha nem a legjobb a beérkezett közösségi észrevételek érdemi figyelembevételében, illetőleg abban, hogy a határozat indokolásában kikerülhetetlenné tette az észrevételek részletes, tartalmi elemzését[212].

[212] Fülöp, 6., 17., 28.

Megvitatás, javaslatok

(A szétszórtan meglévő kreatív és hatékony jogintézmény elemek összegyűjtése)
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[213], és a közmeghallgatáshoz hasonló interaktív vélemény-nyilvánítási formák továbbfejlesztését. Ezzel lehetővé válna, hogy az egyes eljárási szituációkban a lehető leghatékonyabb részvételi formák közül választhassanak a hatóságok és bizonyos határok között (így például a felmerülő költségeket, az adott részvételi eljárás időigényességét és nem utolsó sorban a részvételi hajlandóság szintjét szem előtt tartva) maguk a résztvevők is.

Természetesen kreatív jogintézmény elemek a szakirodalomban is bőven találhatók, közelebbről a közösségi részvétel vélemény-nyilvánítási szakaszának hatékonyságát növelhetné, a Bándi Gyula által közel másfél évtizede szorgalmazott, mediáció valamilyen szintű bevezetése[214]. E szerző elsősorban a környezeti hatásvizsgálat eljárásában (azon belül az előzetes vizsgálat során megjelenő nyilatkozattétel és a közmeghallgatás során) tartaná indokoltnak a mediáció (lehetőségének) bevezetését, illetőleg a Kvtv. közösségi részvételi fejezetében, a társadalmi szervezetek keresetindítási és egyéb fellépési lehetőségeivel összefüggésben. Elsősorban az eljárások ténybeli vonatkozásaival kapcsolatban tartaná a közvetítői eljárást célszerűnek, legfőképpen pedig a beruházások megvalósítási helyének kiválasztásával kapcsolatban.

Egyetértek ezzel, szerintem a környezetvédelmi részterületekre szakosodott szakmai, sőt környezetvédelmi jogi profilú civil szervezetek megjelenésével és fejlődésével a mediációval érintett eljárási cselekmények köre bővíthető lesz.

(Megfelelő részvételi jogok biztosítása a nem jogi személy szervezeteknek és a kisebbségeknek)
A TAI vizsgálatokból nyert széleskörű nemzetközi összehasonlítás[215] alapján is megállapítható, hogy szembetűnően hiányoznak a magyar jogból a társadalmi szervezetekbe nem szerveződött helyi lakosság, különösen pedig a különböző kisebbségek (ideértve a gazdasági szempontból perifériára szorultakat is) speciális igényeire és lehetőségeire szabott vélemény-nyilvánítási lehetőségei. Ez egy további olyan terület, ahol az előző pontban említett mediációnak kiemelkedő szerepe lehet.

---

[213] Steve Stec és szerzőtársai (Függelék, 6. tanulmány) a térség országainak rendszerváltás utáni környezetvédelmi jogát úgy jellemezték, mint a kreatív megoldások aranykorát, ami azonban sajnálatos módon csupán néhány évig tartott és utána, nem utolsó sorban az európai jogharmonizáció során vagy inkább annak ürügyén jelentősen vissza is fejlődött. Említik egyebek között a bolgár hatásvizsgálati jogban az alternatív közösségi hatástanulmány készítésének a lehetőségét, illetőleg a lengyel jogban a hatásvizsgálati eljárásba szervesen beépített khv. bizottságokban a társadalmi részvétel lehetőségét.
[214] Bándi 1., p. 16.
[215] Closing the Gap, WRI, Washington, 2002. Hivatkozzuk: Fülöp 6.

A jogi személyiséggel és állandó szervezeti háttérrel rendelkező, ún. mainstream társadalmi szervezetek szakmai érdekeltségen alapuló tevékenységét és ezen belül részvételi jogosultságait ugyanakkor hiba lenne élesen szembeállítani a többnyire intenzív közvetlen érdekeltséggel bíró helyi lakossági csoportok (grassroots) tevékenységével részvételi jogaival. A kétféle közérdekű tevékenység és a hatósági eljárások kétirányú kontrolja jól összeegyeztethető. Egyebek között a mainstream szervezetek egyik legfontosabb legitimációs hivatkozási pontja (a szakma, a politikai döntéshozók és a közvélemény előtt) éppen az, hogy segítenek ezeknek a helyi közösségeknek kiválasztani a környezetüket, egészségüket, jövőbeli helyzetüket leginkább befolyásoló ügyeket és támogatják őket a leghatékonyabb közösségi részvétel gyakorlásában a megfelelő szakmai és jogi segítség révén.

Bándi Gyula és a Legfelsőbb Bíróság 1/2004-es jogegységi határozata
Azt gondolom, hogy Bándi neve és az LB elhíresült, hosszú jogvitát lezáró jogegységi határozata szorosan összefonódik. Elsősorban ő volt annak az EMLA Egyesületnek az elnöke, amelynek több, a Legfelsőbb Bíróságig is feljutó hatásvizsgálati ügyében sikerült a társadalmi szervezetek ügyféli jogának kérdését annyira kiélezni, hogy a jogegységi határozat elkerülhetetlenné vált. Másodsorban, a jogegységi határozatok történetében példa nélkül álló módon, a határozat indokolása név szerint is hivatkozik a professzorra. Harmad- és távolról sem utolsó sorban Bándi az, aki pellengérre állítja a jogegységi határozat szűkkeblűségét[216]. Lényegében minden fontosat elmond arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság régóta várt (azóta már felújított, de sajnos érdemben nem sokat változott) jogegységi határozata milyen problémákat oldott meg sikeresen, és milyen új viszályok magvait hintette el.

A cikk elején a szerző elegáns gondolati ívet húz az Aarhusi Egyezmény, az EU VI. Környezetvédelmi Akcióprogramja, az EU szervezetrendszerében a közösségi részvételt szabályozó 1367/2006/EK rendelete és a vonatkozó magyar szabályozás, elsősorban a környezetvédelmi törvény 98. § (1) bekezdése, valamint a nyilvánvalóan erről mintázott Ket. 15. § (2) bekezdése között. Ez utóbbi rendelkezés lehetne az ív legmagasabb pontja, amely azután sajnálatos módon lefelé veszi az irányt, hiszen, mint ismeretes, a hatásterületen lévő ingatlanhoz kapcsolható személyek ügyféli jogát a Ket. 2008-as módosítása kivételes szabállyá tette, az ágazati jogalkotók cinkos passzivitása pedig lényegében megszüntette.

A közösségi részvétel a Kvtv. 98. § alapján környezetvédelmi hatósági eljárásokban lehetséges, ezért a joggyakorlat számára rendkívül fontos volt e fogalom tisztázása. A kilencvenes évek végén egyre inkább elharapódzó megszorító értelmű hatósági és ügyészségi jogértelmezés (ami szerint környezetvédelmi ügy az, amiben a környezetvédelmi hatóság hoz határozatot, sőt egyes döntések szerint csak a környezeti hatásvizsgálati ügyek) vezetett a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. számú közigazgatási jogegységi határozatához. Nagy jelentőségű, hogy a döntés eljutott oda, hogy minden olyan ügytípust környezetvédelminek minősített, amelyben a környezeti hatóság szakhatóságként járt el. Véleményem szerint ezt úgy lehet csak érteni, hogy „szakhatóságként járt el vagy járhatott volna el”. A tényleges eljárás ugyanis az esetek egy

[216] Bándi 3, p. 90-97.

részében a felügyelőségek mérlegelésétől függ, amiben jelentős szerepet játszik az egyre növekvő leterheltségük – ez a munkaszervezési, erőforráshiányos állapot pedig nyilvánvalóan nem szolgálhat egy alapvető eljárási jogosultság megvonásának alapjául.

Sajnálatos módon a Legfelsőbb Bíróság a jogegységi döntésében az egyik kezével adott, a másikkal elvett: a környezetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogának megerősítésével egyidejűleg korlátozta kereshetőségi jogukat, azaz azokat a kérdéseket, amelyeket egy közigazgatási perben aktívan vitathatnak. Eszerint a civilek csupán a környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalásban szereplő kérdéseket tehetik a keresetük tárgyává – ami nyilvánvalóan tarthatatlan például abban az esetben, amikor a környezetvédelmi hatóság egyáltalán nem tett (pedig tehetett volna) szakhatósági észrevételeket, vagy hiányosan tette meg azokat. Bándi[217] éppen azért érvel úgy, hogy a jogegységi döntés csupán az ügyféli jog minimális kereteit határozza meg, azt semmiképpen nem lehet úgy felfogni, mint a közösségi részvételt korlátozó állásfoglalást, hiszen egyértelműen a környezeti demokrácia kiterjesztése, nem pedig visszaszorítása volt a célja. A környezetvédelmi ügy fogalmának meghatározása szempontjából Bándi maga is hivatkozik arra, hogy a Kvtv. hatálya rendkívül tág körben határozza meg azokat az igazgatási ágazatokat, amelyek tekintetében a Kvtv. rendelkezéseit (nyilvánvalóan csak egyes általános hatályú rendelkezéseket, így például az alapelveket mindenképpen) alkalmazni kell. Ez a tág körű felsorolás összhangban van a Kvtv. 4. § a), b) és m) pontjaiban szereplő környezet fogalmakkal. Ugyancsak felhasználható közvetetten az Aarhusi Egyezmény 2. cikkében szereplő környezeti információ fogalma, amit természetesen az EU környezeti információval foglalkozó 2003/4/EK Irányelve is átvesz.

Meggyőző Bándi érvelése a jogegységi döntés leszűkítő értelmezésével szemben, amikor kifejti, hogy egy ügytípus környezetvédelmi jellege szempontjából már csak azért nem lehet kizárólagos ismérv az eljáró hatóság, mivel akkor például a hulladékgazdálkodás (zajvédelem, levegőtisztaság védelem, belterületi fák védelme stb.) terén arra a képtelenségre jutnánk, hogy egy ügy környezetvédelmi jellegű, ha a felügyelőség látja el, és nem az, amikor a jegyző[218]. Ráadásul, az elmúlt évtizedben a magyar jogalkotásban történetesen a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági jogkörének szisztematikus visszaszorítását látjuk, ebből viszont aligha lehetne azt az elvi következtetést levonni, hogy ezáltal kevesebb környezetvédelmi ügy létezik a hatóságok gyakorlatában.

Bándi elemzéséhez nem sok mindent lehet hozzátenni. Talán a kereshetőségi joggal kapcsolatban érdemes felvetni még egy részletkérdést: van-e joga a fellépő társadalmi szervezeteknek eljárásjogi kérdéseket is sérelmezniük a közigazgatási perekben? A válasz megintcsak nyilvánvaló igen, hiszen az eljárási jogszabálysértések az adott ügyben valamennyi anyagi jogi kérdést érintenek, aligha lehetne sikerrel szétválasztani a csak a környezetvédelmi szakkérdésekre vonatkozó eljárási lépéseket az ügy egészére vonatkozóktól.

(Közösségi részvétel tágabb kontextusban)

[217] Bándi 3, p. 93.
[218] Bándi 3, p. 96.

A közösségi részvétel szabályozásának fejlődése a kilencvenes évek végén, kétezres évek elején megrekedt Magyarországon. Ennek legfőbb oka az, hogy döntéshozóink egyre kevésbé értékelik a közösségi részvétel hasznosságát a jó kormányzás megvalósításában. A közösségi részvétel kérdését ezért a szakirodalom segítségével tágabb összefüggéseiben is érdemes a jelen tanulmány adta korlátozott keretek között nagyon röviden tárgyalni. Az állami döntéshozatali eljárásokat – szemben a gazdasági döntéshozatali eljárásokkal – sokan és sok szempontból ellenőrzik. Az állami bürokrácia szempontjából a politikai ellenőrzés és számonkérés, csakúgy, mint a sajtó hektikusan megnyilvánuló figyelme ugyanolyan külső kontrol tényező, mint a helyi közösségek és társadalmi szervezetek jogszabályokon alapuló részvételi, ellenőrzési lehetőségei. Azt azonban már mindenki elismeri, hogy míg a kontrol az üzleti világban nem más, mint egy a hatékonyság érdekében kifizetett hivatali veszteség (agency loss), a közszférában gyakran a költség vagy időmegtakarítás szempontjai szempontból kifejezetten ésszerűtlen ellenőrzési mechanizmusokra is szükség van. A veszteségek egyik legfontosabb oka a különböző ellenőrző tényezők preferenciáinak tisztázatlansága, illetőleg ellentmondásossága[219].

Jóllehet a közösségi részvétel esetében ezeket a tényezőket valóban nem lehet teljesen felszámolni, a megoldás véleményem szerint mégsem a közösségi részvétel visszaépítése, hanem inkább a részvételi kultúra emelése, a részvétellel járó időveszteséget és egyéb, a beruházás szempontjából kárként értékelt hatásokat ellensúlyozó előnyök, így a konfliktusmentes működés, a helyismeretből és a megfelelő nemzetközi és hazai szakmai-civil kapcsolatokból származó információk megfelelő hangsúlyozása, kiteljesítése lenne.

(A közösségi részvétel és a közigazgatás demokratizmusa a szakirodalomban)
Nyilvánvaló (mint többek közt Lőrincz Lajos is kifejti), hogy a közigazgatás feladatainak az ellátásához egyre inkább kvalifikált szakemberállomány szükséges; a konkrét feladatok szervezésével megbízott igazgatás pusztán laikus elem részvételével nem képzelhető el. Ugyanakkor a közvetlen részvétel jelentősége a közigazgatás és a társadalom közötti választóvonal felszámolása miatt számottevő, az államok a változó körülményekhez igazodva, újabb és újabb lehetőségeket keresnek a közvetlen részvétel érvényesítésére.

E lehetőségek között vehetjük számba a különböző döntéshozó bizottságokban való civil részvételt (amire az előző pontok egyikében több konkrét példát hoztunk), a közigazgatási teendők ellátásában való részvételt, különös tekintettel a községi szintű feladatokra, illetőleg, talán legfontosabb elemként a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésében való részvételt, olyan jogintézmények, mint falugyűlés, közigazgatási vezetők beszámolói stb. segítségével. A civil társadalmi szervezetek jelentősége pedig azért nagy a közösségi részvételben, mintegy a fent említett dilemma áthidalásaként, hiszen a civil szervezetek éppen azt a speciális szaktudást tudják a hozzájuk forduló lakosok számára pótolni, ami miatt egyébként a szakigazgatás és a lakosság közötti távolság nőne.[220]

Egyetlen szentenciába sűrítve a közösségi részvétel jelentőségét: *„A környezetünk az a közeg, ahol a nyilvánosság nem öncél, hanem a teljesség, az érintettség, a társadalmi*

[219] Gajduschek, p. 58-61.
[220] Lőrincz-Takács, p. 48.

önazonosság és a cselekvő részvétel megértésének, elérésének és megteremtésének egyik lehetséges eszköze."[221]

A közösségi részvétel tehát a döntéshozatal demokratizmusát növeli, ugyanakkor a demokratizmus kérdése magával a közösségi részvétellel kapcsolatban is felmerülhet: a szakosodott, már-már önálló bürokratikus szervezetet kialakított, ún. mainstream (bevett, intézményesedett) társadalmi szervezetek egyfajta legitimációs csapdába kerülnek. Ebből a csapdából Lőrinc Lajos gondolatmenetét követve az egyik kiút lehet a mainstream civilek egyfajta közvetítő szerepe a helyi, ad hoc lakossági csoportok, az ún. grassroots szervezetek irányába. A társadalmi szervezetek részvételi lehetőségét szabályozó közösségi részvételi jogszabályoknak a civil társadalom strukturálódására is tekintettel kell tehát lennie és megfelelő szereplehetőségeket kell biztosítani minden résztvevő típusnak. Erre példa az előzőekben egyebek között a bizottsági részvétel, ami nyilvánvalóan csak a nagyobb, állandó intézményi háttérrel és komoly szakmai tudással rendelkező társadalmi szervezetek számára értelmes cselekvési lehetőség.

(A közösségi részvétel indokai – a szakmai elem)
Magyary Zoltán professzor a közigazgatás szakmai jellegének és közösségi megítélhetőségének kettősségét már a 30-as években felvetette: *„A közigazgatás a közönségért van, - ebben mindenki egyetért. Hogy azonban a közigazgatás a közönség számára mindazt nyújtja-e, amiért van, ebben a tekintetben a vélemény nem ilyen egyöntetű. Gyakran más a véleménye a közigazgatásról magának a közigazgatásnak és más a véleményük az embereknek. Kinek van közülük igaza? Ezt nem könnyű eldönteni. Mondhatjuk azt, hogy a közigazgatás ma már szakkérdés és ezért a laikus közönség többnyire nem tudja megítélni. Viszont azt mondani, hogy a közönség, az emberek véleménye a közigazgatásról közömbös, azt jelentené, hogy a közigazgatás mégsem az emberekért van, hanem önmagáért."*[222]

A világ és benne a közigazgatási rendszerek fejlődése a XX. század második felére újabb fordulatot vett. A bürokrácia külön szakmai jellegét mára mindenki természetesnek veszi, a laikus elemmel való kapcsolódás terén tehát inkább az most már a kérdés, hogy hogyan lehet ezt az önálló (olykor valóban inkább önmagáért való) hivatalnok rendet visszacsatolni, újra hozzákapcsolni a megfelelő társadalmi bázishoz – ennek egyik alapvető eszköze a közösségi részvétel.

(Átláthatóság és elszámoltathatóság)
A jó kormányzás igénye, rokon fogalmán, a jogállamiságon keresztül, e két elemének konkrét megfogalmazásától eltekintve már a múlt század elején, sőt az azt megelőző században is jelen volt. Azáltal azonban, hogy a XIX. század második felétől kezdve a jogállam eszménye uralomra jutott, és ezzel egy időben a közigazgatásban a hivatalos közszolgálat rendszere terjedt el, megvolt a veszélye, hogy a közösség szempontja háttérbe szorul a közigazgatás előtt. A közösség helyett a jogszabály, a teljesítmény helyett a jogszabály posztulátuma került középpontba, az eredmények és a követelmények összemosódtak. A közigazgatás azonban az emberek számára annyit ér, amennyit a

[221] Miklós, p. 29.
[222] Magyary-Kiss, p. 283.

teljesítményei érnek, nem pedig amennyit a jogszabályok szerint érnie kellene. „*A közigazgatásnak önmagát kívülről kell látnia, hogy újból megtalálja a kapcsolatot az élettel és közelébe jusson az embereknek.*”[223] E kívülről láttatásban – mondani sem kell – a közösségi részvétel és annak egy fölé rendelt fogalma, a jó kormányzás, alapvető szerepet játszanak.

(A határozat tartalma – a közösségi érdekek érvényesítése)
Magyary gondolatai máig érvényesek. A közigazgatásnak szerinte hivatalból figyelembe kell vennie az összes ember érdekét, tehát nemcsak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek. A közigazgatásnak áttekintéssel kell bírnia az egészről, és gondoskodása a feladatok maradék nélküli megoldására kell, hogy irányuljon.[224]

Néhány évtizeddel később Miklós László vizsgálta azt a kérdést, hogy a nyilvánosság tagjainak a közmeghallgatásokon kifejtett álláspontját mennyire veszi figyelembe a környezetvédelmi hatóság a határozatában, és azt találta, hogy az észrevételek nem változtatták meg a döntések érdemét, bár néhány fontos részlet (környezetvédelmi intézkedések, határértékek, amennyiben ezek tekintetében mérlegelési lehetőség volt) tekintetében befolyásolták azokat, mégpedig természetesen a környezet védelmének szigorítása irányában. Ezzel kapcsolatban a szerző javaslata az volt, hogy a jogalkotónak kifejezetten rögzítenie kellene, hogy a hatóságok konkrétan milyen módon, milyen mélységben kötelesek figyelembe venni az észrevételeket[225]. A problémák tehát, amelyek a bürokrácia, mint szakma és mint hatalomgyakorlási mód és az érintett közösségek között fennálltak, alig változtak csaknem egy évszázad alatt. A problémák kezelésére viszont létrejött egy új jogintézmény rendszer, amiről a múlt század elején még álmodni sem mertek volna: a közösségi részvétel szabályai.

Szövegszerű javaslatok

A nyilvánosság tagjai és szervezetei vélemény-nyilvánítási jogának gyakorlása a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban

(1) Jogszabály kötelezővé teheti, hogy a későbbi engedélyes vagy üzemeltető akár az engedélyezési eljárás megindulása előtt, akár az eljárás alatt közvetlenül lépjen kapcsolatba a tervezett tevékenységével érintett nyilvánossággal (önkormányzat, lakossági csoportok, környezetvédelmi társadalmi szervezetek stb.). A kapcsolatfelvétel egyebek közt kiterjedhet a kétoldalú kommunikáció csatornáinak kialakítására és fenntartására, adat és információcserére, rendszeres személyes találkozókra, környezetvédelmi szempontból releváns mérési adatok rendelkezésre bocsátására, a mérés körülményeinek ellenőrzésére, telephely látogatásokra, nyitott napokra stb.

(2) Az (1) bekezdésben szabályozott esetekben jogszabály előírhatja, hogy a hatóságnak fel kell ajánlani a nyilvánosság tagjai és a későbbi engedélyes között közvetítő alkalmazását (mediáció). Az érdekeltek a közvetítőt közösen kérik fel független, felsősokú végzettséggel rendelkező és mediátor képzésben oklevelet szerzett személyek közül. Az e feltételekkel rendelkező személyekről a felügyelőség listát vezet, amelyet a mediáció

[223] Magyary, p. 290.
[224] Magyary2, p. 348.
[225] Miklós, p. 28-29.

felajánlásakor az érdekeltek rendelkezésére bocsát. A közvetítői eljárásban született megállapodást írásba kell foglalni, azt az érdekeltek aláírják és a közvetítő is aláírásával hitelesíti. A megállapodást a környezetvédelmi hatóság az eljárásában és a határozat meghozatala során köteles figyelembe venni[226].

(3) A környezetvédelmi hatóságoknak törekedniük kell, hogy a környezetvédelmi döntéshozatali eljárásokban való részvételt az érintett nyilvánosság tagjai számára mind az előtte folyó egyedi ügyekben, mind pedig általános szinten megkönnyítsék, elősegítsék (a továbbiakban együtt: részvételre képesítés). E körben gondoskodniuk kell a részvétel lehetőségével, folyamataival, intézményeivel, eredményeivel kapcsolatos információ közérthető megfogalmazásáról és hatékony eljuttatásáról az érintett nyilvánossághoz.

(4) A részvételre képesítés ki kell, hogy terjedjen a közösségi részvétel érdekében szerveződő csoportok, társadalmi szervezetek intézményes támogatására, illetőleg arra is, hogy a részvétel miatt senkit se érhessenek hátrányos következmények.

(5) A részvételre képesítés során különös figyelmet kell arra fordítani, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozó csoportok, illetőleg azok, akik egyéb okokból nem képesek a környezet védelméhez fűződő érdekeiket önmaguktól megfelelően érvényesíteni, a részvételi esélyeiket, illetőleg a hatékony részvételüket elősegítő megfelelő többlettámogatásban részesüljenek. Különös figyelmet kell fordítani az ifjúság és a nők környezettudatosságának és részvételi lehetőségeinek növelésére.

(6) A környezetvédelmi döntéshozatali eljárásban való részvétel témaköre, módszerei szerves részét kell, hogy képezze a tanrendszerű, illetőleg azon kívüli környezeti nevelésnek.

(7) A közösségi részvételt az egyes környezetvédelmi szempontból lényeges tevékenységekkel kapcsolatban a tervezési folyamatok lehető legkorábbi fázisaiban kell biztosítani mind a környezetvédelmi, mind pedig a rokonterületi igazgatási ágazatok tervezési folyamataiban. Gondoskodni kell arról, hogy az érintett nyilvánosságtól a tervezési folyamatban kapott észrevételeket, illetőleg a tervek ezzel kapcsolatos tartalmát a tervekkel összefüggésben lévő további tervekben, illetőleg egyedi hatósági eljárásokban is érdemben figyelembe vegyék.

(8) A környezetvédelmi és rokonterületi adattárak és az azok összekapcsolásával létrejött információs rendszerek, ha jogszabály másként nem rendelkezik, nyilvánosak. A környezetvédelmi hatóságoknak törekedni kell ezeknek az információs rendszereknek a közösségi részvétel során történő hatékony felhasználása elősegítésére. Ennek érdekében egyebek közt el kell végezniük ezeknek a rendszereknek a térinformatikai feldolgozását és az Interneten való hozzáférhetővé tételét, illetőleg ki kell alakítaniuk az információs rendszerek legfontosabb adatainak közérthető formában történő feldolgozását és célzott eljuttatását az érintett nyilvánossághoz.

(9) Törekedni kell arra, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban meglévő vagy létrehozandó tervezési és egyéb döntéshozatali eljárásokban eljáró bizottságaiban lehetővé tegyék az érintett nyilvánosság megfelelő részvételét. Megfelelőnek számít a részvétel egyebek közt, ha az érintett nyilvánosság a képviselőinek kiválasztása során korlátozás nélkül járhat el, ha a bizottság többi tagjával azonos részvételi jogokat gyakorolhat, ideértve a háttérszervezeteivel és szakértőkkel való kapcsolattartás lehetőségét is.

[226] A (2) bekezdést a Bándi Gyula tanulmányában (Bándi 1.) szereplő szövegszerű javaslat alapján készítettem.

(10) Jogszabály előírhatja, hogy a környezetvédelmi szempontból jelentős, a nyilvánosság nagyobb részét érintő döntéshozatali eljárásokban közmeghallgatást kell tartani. A közmeghallgatás szervezése során biztosítani kell, hogy az érintett nyilvánosság megfelelő lehetőséget kapjon a részvételre és a felkészülésre, egyebek között a közmeghallgatás helyének és időpontjának megválasztása, a közmeghallgatás témájához kapcsolódó ismeretek megfelelő időben történő aktív terjesztése, a részvétel szabályainak meghatározása során, ideértve a levezető elnök személyének kiválasztását és a közmeghallgatás lebonyolítási szabályainak meghatározását is.

(11) Az érintett nyilvánosság véleményének figyelembevételéről a határozat indokolásában a környezetvédelmi hatóságnak számot kell adnia. Le kell írnia a közösségi részvétel elősegítése és megszervezése során tett intézkedéseit és azok eredményességét, a közösségi részvétel folyamatát és a beérkezett észrevételeket. Részletesen indokolnia kell, hogy mely észrevételeket fogadott el, illetőleg vetetett el, az észrevételek ténybeli, szakmai és jogi értékelésével.

c. A közösségi részvételhez kapcsolódó és az önálló jogorvoslati jog

Az eljárásjogi probléma

(A jogorvoslathoz való jog rendszere)
A környezeti demokrácia alacsony szintjét mutatná az, ha a nyilvánosságnak ugyan elvben joga lenne a környezeti információhoz való hozzájutáshoz, illetőleg a jogszabályok leírnák a beleszólási jog gyakorlásának külön formáit, a gyakorlatban azonban ezek nem megfelelően érvényesülnének, és sehová sem lehetne fordulni a sérelmek orvoslásáért. A közösségi részvétel első két pillére, az információhoz és a beleszóláshoz való jog tehát egyaránt igényli a megfelelő jogorvoslati alátámasztást. Nem véletlen, hogy az Aarhusi Egyezmény jogorvoslati jogokkal foglalkozó 9. §-a az első két bekezdésében az Egyezmény 4. cikkére (passzív információs jogok) és 6. cikkére (vélemény-nyilvánítási jogok) utalnak vissza. A környezetvédelmi döntéshozatali eljárásokban a jogorvoslati jogot ugyanakkor az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésében szereplő önálló jogorvoslati jog, illetőleg a (4) és (5) bekezdésekben ugyanott a jogorvoslati eljárások minőségére vonatkozó (egyenlő, méltányos, időszerű és nem elrettentően költséges), illetőleg a részvételre képesítést előirányzó rendelezések teszik teljessé.

(A jogorvoslati jog érvényesül legkevésbé a közösségi részvétel három eleme közül)
Ugyanakkor mind az Aarhusi Egyezmény titkársága által immár két ízben[227] elvégzett felmérés, mind pedig a TAI program által több mint 40 országban, főleg civil szerveztek és független tudományos műhelyek segítségével elvégzett felmérés[228] eredményei azt mutatják, hogy a közösségi részvétel három pillére közül a jogorvoslathoz jutás szabályozása és joggyakorlata képes legkevésbé betölteni a rendeltetését. Elsősorban a hatóságok vonakodását a jogorvoslat biztosításától és a bírósági eljárások idő- és

[227] Mind a 2005-ös Alma Atában, illetőleg a 2008-as, Rigában megrendezett Részes Felek Találkozójára (MoP) készült ilyen felmérés, amelyben a 35, illetőleg 41 részes fél szinte kivétel nélkül elküldte az értékelő tanulmányát.
[228] A felmérések eredményei és különböző elemzések megtalálhatók a http://www.accessinitiative.org/resource/environmental-democracy honlapon.

költségigényességét mutatják a felmérések, mint a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének legfőbb akadályait.

A környezetvédelmi ügyekben a jogorvoslat korlátozottsága nem csak a magyar jogban probléma. Nyugat-európai jogrendszerek is küzdenek ezzel, sőt talán lehet azt is mondani, hogy minél kidolgozottabb egy általános jogorvoslati rendszer (ügyféli jogok, keresetindítási jog, kereshetőségi jog stb.), annál nehezebb beleilleszteni az Aarhusi Egyezménnyel meghonosított új koncepciókat[229]. Az európai jogok az ügyféli, jogorvoslati jogokhoz vagy az érintettséget, vagy pedig az érdeksérelmet kívánják meg (objektív vagy szubjektív jogoknak is nevezik a két megoldást). Jóllehet az Egyezmény 9. § (2) bekezdése végülis mindkettőt beépítette, az utóbbi nehezen egyeztethető össze az Egyezmény célkitűzéseivel és szellemiségével. Nem alkalmas ugyanis a jövőben fenyegető, távolabbi veszélyek kezelésére, és nem vagy alig reflektál az eljárásjogi szabálysértésekre, illetőleg, míg a beruházónak vagy üzemeltetőnek a rájuk vonatkozó ügyekben természetesen mindig teljes körű részvételt biztosít, harmadik személyeknek, akik a környezetükért vagy – ez már szinte lehetetlen – a környezetért, mint olyanért szeretnének fellépni, igen nagy nehézségekkel kell megküzdeniük.

Sajnos, ezek a problémák a magyar joggyakorlatban is egyre inkább jelentkeznek, még akkor is, ha a mi dogmatikai akadályaink nem annyira a múltból eredeztethetők, hanem éppen kiépülőben vannak[230]. Rossz irányba haladunk pedig[231], hiszen az Európai Bíróság ítéletei éppen a környezetvédelmi jogban az ügyféli jogok és a keresetindítási jogok kiterjesztéséről, a környezetvédelmi jog betartásáról való gondoskodás decentralizációjáról szólnak[232].

(Actio popularis)

---

[229] Schwerdtfeger p. 272.

[230] A rendeszerváltás utáni lelkes évek elmúltával a részvételi demokrácia közigazgatási eljárásjogi biztosítékainak tendencia-szerű visszaszorulása már a kétezres évek elején is jól látszott. Paulovics 2003-ban megjelent könyvében már így „az ügyféli jogok korlátozására irányuló tendenciáról" beszél: „(…) számos különös szabály kizárja az elsőfokú határozat elleni, közigazgatási úton igénybevehető, ügyféli, jogorvoslati eszközt, a fellebbezést. Ez a jelenség azzal a következménnyel jár, hogy az elsőfokú államigazgatási határozatok többségével szemben az ügyfél kizárólagos jogorvoslati lehetőségévé a bírósági felülvizsgálat válik. Ez pedig jóval több időt és energiát igényel, ami miatt az ügyfeleknek jóval szűkebb köre veszi igénybe, mint a rendes jogorvoslati lehetőséget." (Paulovics, p. 192.)

[231] Sajnos azonban nem egyedül haladunk ezen a rossz úton. Pánovics Attila összegyűjtötte, hogy a nemzeti szabályozások milyen módszereket alkalmazhatnak a közösségi jogorvoslati lehetőségek keretek közé szorítására:

- meghatározhatják azokat a feltételeket, amelyeknek a résztvenni kívánó civil szervezeteknek önmagukban meg kell felelniük (pl. a működés ideje, a szervezet nagysága);
- megkövetelhetnek valamilyen érdek fennállását az ügy vonatkozásában (esetleg a szervezetek esetében közvetetten, tagjaikon keresztül);
- létrehozhatnak olyan intézményeket (pl. ombudsmanok), amelyek kifejezetten a magánszemélyektől érkező panaszok, bejelentések kivizsgálásával foglalkoznak (Pánovics, p. 150-151).

[232] Schwerdtfeger p. 274. Nagy terjedelemben idézi az Európai Bíróság közösségi részvétellel, főleg civil szervezetekkel kapcsolatos esetjogát (különös tekintettel a Greenpeace és az European Environmental Bureau ügyeire) és árnyaltabb képet fest, ahol a közvetlen érdekeltséghez való viszonylag merev ragaszkodás kifejezetten problémát okoz a civil szervezetek számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez (Pánovics, p. 154-162.).

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésével – az első két pillérhez nem kapcsolódó jogorvoslati joggal kapcsolatban nehezen kerülhető meg az actio popularis (közösségi kereset) kérdése, azaz az olyan keresetindítás (vagy szélesebb értelemben eljárás indítás a keresetet megelőzően vagy ahelyett a közigazgatási hatóságok előtt), amely olyan jogsértés felszámolását célozza, amely számos magánszemélyt érint, egyenkénti eljárásuk igen költséges lenne, a tényállás és a bizonyítási igény valamennyiük esetében megegyező.[233] Sopovné szerint fontos az is, hogy az érintett csoport tagjai az igényük érvényesítéséről tudomással bírjanak, illetőleg, hogy azt, aki a csoportot megszervezi képviseleti jog illesse meg, amiben meghatalmazás adásának a joga is természetszerűen beletartozna. Ennél a szerzőnél actio popularis csak megállapítási keresetek indítására terjedne ki[234].

Ahogyan arra már többször utaltam, az Aarhusi Egyezmény Részes Feleinek találkozói előtt esedékes országjelentéseket az egyezmény titkársága már két ízben összegyűjtötte, értékelte. Több állam is[235] az actio popularis bevezetéséről számolt be a 9. cikk (3) bekezdés kapcsán, ugyanakkor az actio popularist a jelzett megszorító feltételek nélkül, általánosabban fogták fel, minden olyan közigazgatási és peres ügy megindítására, amely nagyobb, általában meghatározhatatlan számú személy érdekeit és a környezetvédelem, mint intézményrendszer és állami kötelezettség érdekeit sérti. Véleményem szerint mind a szűkebb körű, mind a tágabb meghatározásnak van létjogosultsága, a nemzeti jogalkotó feladata az, hogy a két megoldás érvényesülési körét és részletes szabályait pontosan meghatározza.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A jogorvoslathoz való jog biztosítása a környezetvédelmi jog alapjogszabályaiban és az általános alkotmányos szabályokban)
Természetesen a magyar jogban is megvannak a jogorvoslathoz való jog biztosításának az alapjai. A közösségi részvétel azon formáiban, amikor a Környezetvédelmi törvény vagy a Természetvédelmi törvény ügyféli jogot biztosít a környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel foglalkozó társadalmi szervezeteknek, a jogorvoslati jog a Ket. általános szabályai által eleve biztosított. Hasonló a helyzet az adatvédelmi törvényre alapított információ kiadása iránti kérelem esetében, mivel ott az Atv.-ben biztosított soron kívüli polgári bírósági eljárás vagy az adatvédelmi biztos eljárása hatékony jogorvoslatot biztosít[236].

(A részvételről való visszajelzés és a jogorvoslati jog összefüggése a hatásvizsgálati jogban)
A hatásvizsgálati jog nagymértékben megkönnyíti a jogorvoslati jog gyakorlását, egyrészt a beérkezett észrevételek már hivatkozott teljes körű ténybeli, szakmai és jogi értékelésével, másrészt azzal az aktív információszolgáltatás elemzése során már szintén elemzett rendelkezéssel, hogy a határozatot a jegyzőnek közszemlére kell kitenni és

[233] Sopovné, p. 137.
[234] Uo.
[235] Portugália, Lettország és Észtország kifejezetten nevesítette a beszámolóiban az actio popularis létét.
[236] Ld. az 1992. évi LXIII. törvény 21. § (6) bekezdését.

közhírré is kell tennie. Nyilvánvaló, hogy a határozatok teljeskörű, részletes indokolásának ismerete birtokában tudják csak a közösségi részvétel alanyai eldönteni egyfelől azt, hogy egyáltalán van-e értelme jogorvoslattal élni, másfelől pedig azt, hogy ez a jogorvoslat milyen érdek- és jogsérelemre irányulhat.

(A perindítási jog nevesítése két környezetvédelmi alapjogszabályban)
Mindezeken túlmenően viszont a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban a közösségi részvételhez kapcsolódó jogorvoslati jog nevesítése csak kivételesen fordul elő[237]. Ilyen a Környezetvédelmi törvény és annak alapján a Természetvédelmi törvény is, amely biztosítja, hogy a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek pert indíthassanak a természetet károsító vagy veszélyeztető személyek ellen

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 99. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a nevezetes (és a jelen dolgozatban korábban már elemzett) 98. § (1) bekezdésében megjelölt társadalmi szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és környezethasználó ellen pert indítani. Az ilyen perben a felperesként eljáró szervezet kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől) vagy kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 65. § (1) bekezdése csaknem szó szerint ugyanígy rendelkezik. Ugyanakkor a természetvédelmi törvény nyilvánvalóan nem általában környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén teszi lehetővé a perindítást, hanem „*a természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében*” és nem általában a környezetvédelmi szervezetek számára, hanem csak a természetvédelmi célú társadalmi szervezeteknek.

(A környezetvédelmi és természetvédelmi jogorvoslati jogosultságok együttes alkalmazásának szükségessége)
Mindezek alapján a természetvédelmi szervezetek a pereikben jól teszik, ha a biztonság kedvéért a jogorvoslati jogot tágabb körben lehetővé tevő környezetvédelmi törvényt is beidézik, nehogy a bíróság vagy az ellenérdekű fél számon kérje tőlük, hogy bizonyítsák még a perindítás feltételeként, a keresetlevél elutasításának terhe mellett azt, hogy a károsítás vagy veszélyeztetés jogellenes volt, illetőleg a szervezet fellépése valóban a természet védelmét szolgálja. Ezt meg is tehetik, hiszen a Ttv. 3. § (2) bekezdése szerint a Kvtv. a Ttv. általános háttérjogszabálya.

Megvitatás, javaslatok

(A jogorvoslati jog általánossá tétele a magyar környezeti és rokonterületi jog közösségi részvételi rendszerében)

[237] Ld. az 1995.évi LIII. törvény 99. § (1) bekezdését és a természetvédelemről szóló 1996.évi LIII.törvény 65. § (1) bekezdés b) pontját.

Álláspontom szerint a közösségi részvétel harmadik pillére következetesen kellene, hogy szerepeljen minden közösségi részvételre vonatkozó rendelkezés mellett. Ezt a hiányosságot az új környezetvédelmi eljárási jogszabály egyszerűen pótolhatná az összes közösségi részvételi lehetőségre kiterjedően. Ugyanakkor ez a jogi helyzet jól illusztrálja azt, hogy a környezetvédelmi eljárásjog egyes elemeinek együtt és egyszerre kell jelen lenniük ahhoz, hogy a védelmi célok hatékonyan érvényesülhessenek.

A jogorvoslati jognak, a magyar jog részét is képező Aarhusi Egyezmény 9. cikke alapján kétoldalúnak kell lennie: egyrészt biztosítani kell a megfelelő minőségű (egyenlő, méltányos, időszerű és nem elrettentően költséges) jogorvoslati lehetőséget a közösségi részvételi jogok (azaz az első két pillér) megsértése esetén. Ugyanilyen jogot kell biztosítani arra is, hogy az állampolgárok és szervezeteik a környezeti jogaik sérelme esetén is ugyanilyen minőségű jogorvoslatot kezdeményezhessenek.

Ugyanakkor a társadalmi részvétel nem lehetetleníti el a döntéshozatalt.[238] Ez a megjegyzés azért helyénvaló és rendkívül aktuális, mert a közösségi részvétel, azon belül pedig különösen a jogorvoslati jog állítólagos káros hatásait több a közelmúltban kezdeményezett, a közösségi részvételt visszaszorítani igyekvő jogszabály javaslat előkészítéseként hallottuk és/vagy olvastuk a kodifikátoroktól[239] [240]. Ezt a tételt részletesebben is kifejtettem és cáfolom a Ket. közelmúltban történt átfogó módosításának az ügyféli jogokkal foglalkozó fejezeteihez kapcsolódóan írt cikkben[241].

Szövegszerű javaslatok

Jogorvoslati jogok a környezetvédelmi eljárásokban

(1) Környezetvédelmi és rokonterületi közigazgatási ügyekben bárki jogosult az egyéb jogszabályi lehetőségeken túlmenően is az illetékes helyi bíróságon keresetet indítani az eljáró hatóság ellen, amennyiben az nem vagy nem megfelelően teljesítette aktív és passzív információszolgáltatási kötelezettségeit, illetőleg a vélemény-nyilvánítás lehetőségeit nem vagy nem megfelelően biztosította, különös tekintettel a résztvevők hátrányos megkülönböztetésére. A közösségi részvétel miatti hátrányos

[238] Kiss megjegyzése – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

[239] A Ket. módosításával kapcsolatban az IRM, a telepengedélyezési kormányrendelet módosításával kapcsolatban a GKM, az erdőtörvény módosításával kapcsolatban pedig az FVM vezető tisztségviselőitől hallottuk, szinte egybehangzóan, hogy a közösségi részvétel, különösen pedig a jogorvoslati jog széleskörű biztosítása visszaélésekre adna jogot a környezetvédő civil szervezetek részéről és megengedhetetlenül lelassítják a közigazgatási eljárásokat.

[240] A közösségi részvétel hátrányaiként felhozott érveknek is külön alfejezetet szentel Pánovics Attila dolgozata (Pánovics, p. 45-47.).

[241] Fülöp, Belügyi Szemle, 2009/1. Elsősorban arra próbálok rámutatni, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi közigazgatási eljárásokban a jogorvoslati joggal a gyakorlati tapasztalatok szerint az esetek néhány ezrelékében élnek környezetvédelmi társadalmi szervezetek, így az általuk okozott kár és késedelem még akkor sem lehet számottevő, ha egyébként a velük kapcsolatos eltorzított híradásoknak legalább töredéke igaz lenne.

következmények orvoslása végett a hatóságon kívül egyéb személyeket is perbe lehet vonni.

(2) Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a Kvtv. 98. § (1) bekezdésében megjelölt társadalmi szervezet a környezet védelme érdekében jogosult valamennyi környezetvédelmi és rokonterületi ügyben fellépni, és környezethasználó ellen pert indítani.

(3) Az ilyen perben a felperesként eljáró szervezet kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt
a) tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől);
b) kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

(4) Az (1) bekezdésben írt perekre a polgári perrendtartás közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni, azzal, hogy az egyenlőség, méltányosság, időszerűség és nem elrettentően költséges eljárás követelményeire különös figyelmet kell fordítani. E körben egyebek közt az eljáró bíró köteles a jogi képviselő nélkül eljáró felperesek tájékoztatására, kioktatására mind anyagi, mind eljárásjogi kérdésekben, amennyiben ez méltányos érdekeik érvényesítése szempontjából szükségesnek látszik.

(5) A (4) bekezdésben foglalt eljárásokat soron kívül, lehetőleg egy tárgyaláson belül el kell bírálni. A felperesek számára illetékmentességet és teljes költségmentességet kell biztosítani, kivéve a rosszhiszemű pervitel eseteit.

(6) A társadalmi szervezet az (1) és (2) bekezdésben megjelölt perekben a Pp. 207-211. §§-ban leírt előzetes bizonyítás lefolytatását kezdeményezheti.

d. <u>A közösségi részvétel új, közvetlen formái</u>

Eljárásjogi probléma

(A környezetvédelmi társadalmi szervezetek részvétele, mint közvetlenül is a hatósági feladatok megoldásának szolgálatába állítható erőforrás)
A közösségi részvétel joga a lakossági és nem egyszer hatósági igények miatt rendkívül gyorsan fejlődik. Új fejlemény ezen a jogterületen, és emiatt jelenleg még csak igen kevés és szétszórt szabályozás foglalkozik rá, a közösségi részvétel közvetlen formáinak megjelenése. Az egyes társadalmi szervezetek, lakossági csoportok vagy akár magánszemélyek a hatóságokkal együttműködve, azok tevékenységét kiegészítve a közösségi részvételt elmélyíthetik és a környezetvédelem erőforrásait jelentősen gazdagíthatják. Példaként hozhatjuk fel az egyes helyi közösségek munkáját a lakóterületük közelében található természeti területek, erdők megtisztítására, felügyeletére, vagy helyi csoportok tevékenységét, amelynek során egyszerű mérőeszközökkel

folyamatosan figyelemmel kísérik a lakóterületük közelében található természetes vizek minőségét[242].

A közösségi részvétel közvetlen formájának elősegítése az új környezetvédelmi és rokonterületi jog egyik feladata, amellyel a folyton erőforráshiányos hatóságaiknak jelentős segítséget tud nyújtani.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Szakosodott civil szervezetek professzionális hozzájárulása a környezetvédelmi feladatok megoldásához)
A szakmai környezetvédelmi szervezetek, különösen a természetvédelemre, pl. madárvédelemre szakosodott szervezetek a lelkes helyi közösségeket tömörítő, ugyancsak hasznos szervezetekhez képest már esetenként egészen komoly szakmai felkészültséggel is tudják segíteni (természetesen ellenőrizni is egyben) a hatóságok munkáját. Különösen elterjedt az együttműködés a hatóságok és a környezetvédelmi társadalmi szervezetek között a természetvédelmi állapotfelmérés vagy a védett területek természetvédelmi kezelése területén.

(Polgári természetőrök)
A lakossági csoportok közvetlen környezetvédelmi, természetvédelmi aktivitására vonatkozó már meglévő példájaként említhetjük a polgári természetőrök jogintézményét, akik civilként is nagyon sok jogosítványt kapnak, amivel hatékonyan tudják a természetvédelmi hatósági munkát segíteni. Ezen kívül a természetvédelmi jog területén több más példát találhatunk a lakosság, de különösen a természetvédelmi vagy érdekképviseleti szervezetek bevonására a természetvédelmi feladatok megoldásába.

A polgári természetőrökre vonatkozó általános szabályokat a Ttv. 66. §-ában, a részletes szabályokat pedig a polgári természetőrökről szóló 33/1997. (XI. 20.) KTM rendeletben találhatjuk meg. A polgári természetőr önként vállalt – díjazás nélküli – feladatának ellátásával a nemzeti park igazgatóság, továbbá a települési önkormányzat közfeladatát, így különösen őrszolgálati és tájékoztató munkáját segíti a Természetvédelmi Őrszolgálat őrzési feladataiban való közreműködéssel vagy akár önálló szolgálattal is. E kétféle segítség feltételeit a rendelet 2. § (2) bekezdése részletesen meghatározza, kikötve az igazgatóság, illetve a települési önkormányzat által kijelölt munkatársak irányítását.

A rendelet 4. § (1) bekezdése szerint a polgári természetőrnek nagykorú, cselekvőképes, büntetlen előéletű magyar állampolgárnak kell lennie, aki szakirányú szakképesítéssel rendelkezik, polgári természetőri ismeretekből vizsgát tett, a polgári természetvédelmi feladatok rendszeres ellátását megállapodásban vállalja, s abban nyilatkozik arról is, hogy a megelőző két éven belül természetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt nem marasztalták el, illetve természetvédelmi bírsággal nem sújtották. Láthatjuk ebből, hogy

[242] Kívül esik jelen dolgozat témakörén, ezért csak megemlítjük, hogy az önkéntes munkáról szóló közelmúltban megjelent jogi szabályozás nagy lépést jelentett az ilyen jellegű civil aktivitás hivatalos elismerése és támogatása terén.

jóllehet önkéntes munkáról van szó, a polgári természetőrré válásnak komoly feltételei vannak, és a vele járó adminisztráció is tetemes.

Milyen jogosultságok járnak ezzel, az adminisztratív szabályokkal meglehetősen komolyan körülbástyázott, alapjában véve azonban mégiscsak civil pozícióval? A polgári természetőr a törvény 66. § (2) bekezdésének rövid áttekintése alapján jogosult az igazolványában meghatározott területen a védett természeti területekre belépni; szolgálati jelvényt és igazolványt használni; a természeti értéket veszélyeztető vagy károsító személyt figyelmeztetni, valamint távozásra felszólítani; s akár a védett természeti területekről, értékekről, és az ezekkel kapcsolatos, engedélyköteles tevékenységekről tájékoztatást adni.

(A kötelező közvetlen részvétel esetei a katasztrófavédelemben)
A rokonterületek köréből is találunk már példát a közvetlen közösségi részvételre. A már ugyancsak többször idézett katasztrófavédelmi törvény 24. § (1) bekezdése szerint, aki katasztrófát vagy annak veszélyét észlel vagy arról tudomást szerez, haladéktalanul köteles bejelenteni azt a katasztrófavédelem hivatalos szerveinek, illetve az önkormányzati tűzoltóságnak és a polgármesteri hivatalnak. E természetes állampolgári kötelezettséghez szükséghelyzetben továbbiak is járulhatnak: A természetes személyek és szervezetek a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezető felszólítására (önmaguk vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét közvetlen és súlyos veszélynek ki nem téve) kötelesek a védekezést elősegíteni, pl. információk közlésével, közvetlen részvétellel, ingó és ingatlan dolog rendelkezésre bocsátásával, igénybevételének tűrésével.

Javaslatok

(Jogalkotási támogatás és részvételre képesítés)
Az új eljárási szabályoknak tehát ezeket a jelenleg még csak a természetvédelem és a katasztrófavédelem területén létező, hivatalosan is elismert és támogatott tevékenységeket bátorítani kellene majd, egyúttal pedig meg kellene teremteni azokat a szabályozási feltételeket, amelyekkel a közösségi részvétel ezen ága a leghatékonyabban tud hozzájárulni a hatóságok munkájához. Ennek keretében példálózó jelleggel meg lehet említeni a lakossági csoportok, környezetvédő szervezetek tréningjét vagy egyszerű mérőeszközökkel való ellátását. Ugyancsak célszerű lenne igény esetén a környezetvédelmi hatóságoknál kapcsolattartó személyről gondoskodni, aki a környezetéért tenni akaró lakosság lényegében ingyen rendelkezésre álló munkaerejét a lehető legjobban hasznosítani lenne hivatott.

(A közvetlen részvétel ellenőrzésének és elismerésének garanciális szabályai)
Garanciális szabályként szükség lenne lefektetni azt is, hogy milyen feltételekkel vonható meg az együttműködés egy társadalmi szervezettől. A gyakorlatban[243] ugyanis találkoztunk konkrét példával arra, hogy egy egyébként köztiszteletben álló természetvédelmi szervezet kezelői feladatait egy indokolás nélküli miniszteri határozattal megvonták. Mondani sem kell, egy ilyen intézkedés, illetőleg az, hogy erre bármikor lehetőség van, nem segíti elő sem a közvetlen közösségi részvétel elterjedését, sem az ágazat általános elfogadottságát.

[243] Ahogyan Kiss Csaba felhívta rá a figyelmet, vö. Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

(A közösségi részvétel közvetlen formája a szakirodalomban – egyes hatósági részfeladatok átvállalása)
Több példa is van jogunkban arra, amikor a társadalmi szervezetek vagy magánszemélyek önkéntes munkával oly módon lehetnek a környezetvédelmi hatóságok segítségére, hogy a hatósági, elsősorban ellenőrzési munka egyes részfeladatait önállóan végzik vagy legalábbis bekapcsolódnak a munkába. Ennek tágabb kontextusa az állami és önkormányzati közfeladatok átvállalása, amelynek igen elterjedt kultúrája és színes jogi háttere alakult ki az elmúlt két évtizedben hazánkban. A közfeladatok átvállalásának intézményes formái a szakirodalom szerint lehetnek a) feladat-ellátási szerződések, b) polgári jogi megbízási szerződés, c) önkormányzati társulásos feladatellátás, d) alanyi jog biztosítása a feladatellátásra[244], amihez talán hozzátehetjük még a közalapítványokat, amelyeket állami vagy önkormányzati, illetőleg civil szervezetek közösen hoznak létre közfeladatok ellátására.

Rixer Ádám általánosabb érvénnyel von le a témakörben következtetéseket: „*Egyre gyakrabban merül fel – s valamennyi országra jellemző tendenciaként is leírható – a közigazgatási feladatok kiszervezésének szükségessége; a nem hagyományos szervezeti formák alkalmazása, ezen belül is a civil szféra elemeinek bevonása.*" A közösségi részvétel új kiterjedési formáját láthatjuk tehát ennél a szerzőnél is: a közügyek intézésében való részvétel meghatározott feltételek mellett egészen odáig terjedhet, hogy bizonyos államigazgatási feladatokat maguk a társadalmi szervezetek végezhetnek el.

A szokásos érvekkel ellentétben viszont Rixer kifejezetten tagadja, hogy ez a megoldás olcsóbb lenne, ellenben úgy érvel, hogy a társadalmi szolidaritás, „*az összehangolt cselekvést megkönnyítő hálózatiság*" kívánja meg a civilek részvételét, ami „*a társadalmi tőke előállítása szempontjából*" igen lényeges előnyökkel kecsegtet. A jelenségnek külön sajátos környezetvédelmi vonatkozása is van (újból látjuk tehát, hogy nem véletlen, hogy ott fejlődnek ki leginkább a közösségi részvétel intézményei), mivel ahogy a szerző Anna Powertől idézi, „*A természeti és épített környezet leromlása – számos egyéb körülmény hasonló hatása mellett – félelmet és menekülést eredményez, károsítja a szociális kohéziót, a közösségi szellemet és a társadalom alappilléreit*."[245]

Több szerző, Rixer Ádámon kívül az általa idézett Torma András és Balázs István ezt a jelenséget közvetett közigazgatásnak is nevezi, és rokonítja az állami feladatok kiszerződésével is. Ezt a folyamatot támogatják, mindaddig, amíg nem megy a szabályozottság, kiszámíthatóság, tervezhetőség, átláthatóság, felelősség, jogorvoslat és állami fedezet biztosításának rovására. Ahogyan Rixer fogalmaz: *„…a civil szervezetek állami szerepvállalást helyettesítő funkciója csak egyes jól körülhatárolható területeken, illetve korlátozott mértékben, az állam felügyeleti, ellenőrző funkciójának megőrzése mellett lehetséges.*" Arra is hoz példát, így az áldozatvédelem területét, amikor egy igazgatási feladatot először egy civil szervezet (esetünkben a Fehér Gyűrű Egyesület) ismer fel, majd az állam rájön a tévedésére, benyomul az adott területre, sőt ki is szorítja onnan a kezdeményező civileket.

[244] Horváth M., p. 148.
[245] Rixer, p. 20-21.

Szövegszerű javaslatok

Közvetlen közösségi részvétel a környezetvédelmi feladatok megoldásában

(1) A környezetvédelmi hatóságoknak biztosítaniuk kell a lehetőséget arra, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezetek, a környezetvédelem iránt elkötelezett lakossági csoportok és magánszemélyek egyes környezetvédelmi feladatok megoldásában közvetlenül is feladatot vállalhassanak. A közvetlen közösségi részvétel önkéntes, az önkéntes munkára vonatkozó általános jogszabályi kereteken belül egyebek között a térítésmentességre, költségtérítésre, a munkafeltételek biztosítására vonatkozó szabályok figyelembe vételével.

(2) A közvetlen közösségi részvétel területei különösen a természeti területek megfigyelése, jogellenes cselekedetek feltárása, jelentése és meghatározott körülmények között megakadályozása.

(3) A közvetlen közösségi részvétel gyakorlása jogszabályban feltételekhez köthető, így különösen meghatározott képzésben való részvétel, vizsga letétele, egyéb képzettségi, vagy szakmai gyakorlattal kapcsolatos feltételek, a közérdekű munkavégzéssel együtt járó kötelezettségek betartásának vállalása stb.

(4) A közvetlen közösségi részvételt igénybe vevő hatóság köteles a munkavégzés feltételeit biztosítani, így különösen a képzést és tájékoztatást, munkaeszközök és védőeszközök rendelkezésre bocsátását. A közvetlen közösségi részvétel szervezésére lehetőség szerint a hatóság munkatársai közül kapcsolattartó személyt kell kijelölni.

(5) Környezeti veszélyhelyzet esetén egyéb megoldás híján a környezetvédelmi hatóság a veszélyhelyzet fennállása ideje alatt bárkit kötelezhet
a) adat és egyéb információk közlésére,
b) közvetlen részvételre,
c) a védekezés céljára alkalmas ingó és ingatlan dolog rendelkezésre bocsátására, igénybevételének tűrésére.

(6) Az (5) bekezdésben foglalt kötelezettségek teljesítése csak akkor tagadható meg, ha a kötelezettség teljesítésével a felszólított önmaga vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét közvetlen és súlyos veszélynek tenné ki.

(7) A közvetlen közösségi részvétel lezárását vagy megszűntetését a hatóság határozattal rendelheti el, amelyben egyebek közt rendelkezni kell

a kölcsönösen rendelkezésre bocsátott eszközök visszaszármaztatásáról. A határozat indokolásában részletesen le kell írni a megszűntetésre okot adó körülményeket.

4. A határozat tartalma

a. A határozat tartalmához adott jogalkotói segítség

Eljárásjogi probléma

(Az eljárásjog és az anyagi jog szerves kapcsolódásának hiánya)
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[246]. 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[247].

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.

---

[246] A közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének kérdését szeretném tehát ebben a fejezetben tárgyalni egy sajátos, elsősorban a hatásvizsgálati eljárások közigazgatási eljárokban elszenvedett kudarcai által meghatározott gyakorlati szempontból. Patyi András összefoglaló monográfiájában a jogi kötöttséget szélesebb értelemben az alkotmányos rendszerhez való folyamatos igazodásként határozza meg (általános joghoz kötöttség), illetőleg ide sorolja az európai uniós jog meghatározó szerepét is (Patyi 2, p. 171-2.). A speciális jogi kötöttséget a vonatkozó anyagi jogi szabályok jelentik, ami több szerzőnél is jogtörténeti megközelítésben a közigazgatás hatalmi túlsúlyának a jogállamiság szabályai szerinti korlátozásával függ össze (pl. Paulovics, p. 9-10.). Mindezekkel összevetve, a magam részéről tehát ebben a fejezetben a közigazgatási hatóságok döntésinek egy további meghatározottságát szeretném megvizsgálni, nevezetesen a hatóságfajták statútumában általában meglehetősen részletesen körüljárt szakmai kompetenciákat.

[247] A Waddenzee ügyben az ítélet 46. pontjában (a 2004. szeptember 7-én kihirdetett C-127/02 sz. ügyben ami a Landelijke Vereninging tot Behoud van de Waddenzee, a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels és a Stattssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij között folyt – idézi Bándi 4. p. 33.) a bíróság az Élőhelyek Irányelv 6. cikk. (3) bekezdése kapcsán kimondja, hogy „a természeti terület kezeléséhez nem közvetlenül kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen terv vagy projekt természeti területre gyakorolt hatásainak jelentőségét a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzések figyelembevételével kell megítélni”.

(A hatásvizsgálati ügyekben eljáró hatóságok öncenzúrája)
A környezeti hatásvizsgálati jog gyakorlatában tapasztaltuk[248], hogy 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. Ahogyan Bogdányiné fogalmaz: „A hatóság emberei a minél alaposabb, minden lehetséges tevékenységre részletes előírást tartalmazó szabályokat szeretik, mert ez megkönnyíti az alkalmazást és elhárítja a döntést közvetlenül meghozóról a felelősséget, ha a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt a döntése."[249]

Fodor László egy érdekes ellentmondásra mutatott rá ezzel kapcsolatban. A hatásvizsgálati jogszabályok korábbi változatai, bár a hatóság rendelkezésére bocsátottak bizonyos döntéstámogatási elemeket, ellentmondásosan teszik ezt: az előzetes szakaszban a hatóság (csak) a kérelem és a hatástanulmány alapján dönt, és csak a részletes szakaszban a rendelkezésre álló összes adat alapján. Ez a megoldás egyrészt nem volt tekintettel az előzetes szakban a lakossági és a szakhatósági közreműködésére, másrészt tovább gyengítette a felügyelőségek pozícióit egy esetleges közigazgatási perben[250].

(Az Alkotmányban szereplő egészséges környezethez való jog figyelembe vételének kötelezettsége)
Igen ritkán jelenik meg az Alkotmány 18. §-ra vagy a 70/D. §-ra való hivatkozás egyedi ügyekben, jóllehet az integráció elve alapján még csak nem is a szűkebb értelemben vett, hanem legalább a rokonterületi jogágakban is folyamatosan figyelemmel kellene lenni arra, hogy az irányadó jogszabályok teljes körű alkalmazása mellett is nem sérül-e ez az alkotmányos alapjog. Ez a kötelezettség természetesen nem abszolút. Fodor László úgy fogalmaz, hogy az államszervezet nem feltétlenül esik mulasztásba akkor, ha egy adott ügyben a környezetvédelmi szempontok ellen dönt, de bizonyosan mulasztást követ el, ha ezek a környezetvédelmi érdekek bizonyíthatóan még csak befolyással sem voltak a döntésre[251].

Nem a minimális környezetterhelés vagy a maximális környezetvédelem biztosítása szükséges tehát az ország egész területén – ez nyilvánvalóan nem lehetséges – ugyanakkor a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételének elégséges szintjének tartalmi fogódzóival[252] az Alkotmánybíróság is adós még[253]. Etekintetben tehát az AB

[248] A KTM megbízásából az EMLA 1997-98-ban végzett a hazai hatásvizsgálati joggyakorlat első 5 évében befejezett ügyek mintegy 10 %-ára kiterjedő kutatást. Hivatkozzuk: Fülöp 12., 25.
[249] Bogdányiné, p. 53.
[250] Fodor 7., p. 88.
[251] Fodor 6., p. 127.
[252] Breitmeier nagy apparátussal elvégzett nemzetközi környezetpolitikai kutatása (Függelék, 9. sz. Tanulmány) egy nagyon fontos összefüggésre mutat rá a környezeti ügyekben a döntések hátteréül szolgáló információ mennyiségével és minőségével kapcsolatban. Számos környezeti problémát és az arra reagáló intézményrendszert vizsgálva egyértlműen kimutatta, hogy a véletlentől vagy az intézményrendszer önmozgásától függ az, hogy milyen környezeti problémára mozdul meg az intézményrendszer és mit fog dönteni – a környezeti problémák külön-külön és összességében történő, rendszerszerű értékelésének távolról sincsenek még meg az eszközei és nincs meg az a kultúra sem, ami erre az igényt felkeltené.
[253] Fodor 6., p. 132-133.

alaphatározata (28/1994. (V. 20.) AB), amely a visszalépés tilalmát fogalmazza meg, ugyancsak további elaborációra szorul, nehogy olyan helyzetbe kerüljünk, amelyben a joggyakorlat, még az alkotmánybíróság joggyakorlata is, egyszerűen túllép rajta. Az alaphatározat egyre ritkább hivatkozása a kétezres években sajnálatos tény.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A határozat kellékeit tartalmazó „checklist")
A határozat tartalmának meghatározásakor meg kell különböztetnünk a határozat formai kellékeit felsoroló jogszabályi rendelkezéseket a határozat tartalmi követelményeiben, a hatóság szakmai mérlegelési jogkörének gyakorlásában segítséget nyújtó rendelkezésektől. Előbbire jó példa a hulladékgazdálkodási jogból a hulladékkezelési engedélyek tartalmára vonatkozó rendelkezés, amely „checklist" módszerrel felsorolja a határozat formai kellékeit, valamint az engedély területi behatárolását és érvényességi idejét. Ez természetesen komoly segítség az egységes államigazgatási eljárási gyakorlat kialakításában, de nem igazán sokat tesz hozzá a hatóságok azon tartalmi dilemmájához, hogy egy adott esetben az engedélyt egyáltalán megadják-e vagy sem.

A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 22. § (1) bekezdés szerint a hulladékkezelési engedélynek a Ket. 72. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel tartalmaznia kell a következőket:

a) az engedélyes nevét, KSH azonosító kódját;
b) az engedélyezett kezelési tevékenység megnevezését;
c) a kezelhető települési hulladék – külön jogszabályban közzétett hulladéklista szerinti – megnevezését, az Európai Hulladék Katalógus (EWC) kódját, a hulladékkezelő létesítményben összesen kezelhető hulladékmennyiséget, valamint a hulladéklerakás engedélyezése esetén a lerakóban ártalmatlanítható biológiailag lebomló hulladék összes mennyiségét, meghatározva a csökkentés – külön jogszabályban meghatározott – ütemét;
d) az engedélyezett kezelési technológia műszaki és környezetvédelmi jellemzőit;
e) a kezelés telephelyére vonatkozó műszaki jellegű információkat;
f) a hulladékkezelő telephely bezárásának feltételeit;
g) az engedélyezett tevékenység végzésének helyszínét település(ek) szerint;
h) az engedélyes hulladékkezelést szolgáló eszközeit, személyi feltételeit;
i) az engedély érvényességi idejét és területi behatárolását."

Ehhez járul még ugyanennek a szakasznak a következő két bekezdése, további formai kellékek meghatározásával, amelyek közül több, kifejezetten anyagi jogi hátteret feltételez, mint pl. az engedélyezett kezelési technológia műszaki és környezetvédelmi jellemzői, a hulladékkezelő telephely bezárásának feltételei vagy az engedélyezett hulladékkezelési tevékenységek, létesítmények köre. Mégsem teljesen egyértelmű, hogy ezekben az anyagi jogi kérdésekben pontosan milyen szakmai követelmények érvényesíthetők, és milyenek nem. Ezeket a kérdéseket egy bizonyos mértékig valóban az eljáró környezetvédelmi hatóság szakmai mérlegelésére kell bízni, azonban nyilvánvalóan hiányoznak azok az utaló szabályok, amelyek ennek a szakmai mérlegelésnek a garanciális kereteit kijelölik.

(Tartalmi elemek a visszavonás feltételei között)

Érdekes módon, már több tartalmi elemet ír elő a települési hulladékos kormányrendeletnek az engedély (anyagi jogi) visszavonására vonatkozó 24. § (1) bekezdése, ami szerint a környezetvédelmi hatóságnak a hulladékkezelési engedélyt kötelezően vissza kell vonnia, ha a kérelemben valótlan adatok szerepeltek, az engedély megadásához előírt feltételek már nem állnak fenn, az engedélyes a tevékenységét megszünteti, vagy éppen az engedélytől eltérő módon gyakorolja.

A különbség oka az lehet, hogy a visszavonás esetében a jogalkotó maga is inkább feltételezi a jogvita kialakulását, ezért igyekszik hatóságainak objektív támpontokat adni. Mindezzel együtt a hulladékkezelési engedély megadásának tartalmi, szakmai feltételrendszerét nem dolgozta ki a jogszabály. A jogalkalmazó természetesen joggal hivatkozhat a hulladékgazdálkodási jog valamelyik fölérendelt jogszabályának, így a hulladékgazdálkodási törvénynek a követelményeire, amit megfelelő szakértői érvekkel is alátámaszthat, a mai jogalkalmazási gyakorlatban azonban sajnos nagyon is könnyen elképzelhető, hogy az ügyben eljáró közigazgatási bíróság számára – ahogyan arra a problémafelvetésnél utaltunk – ez elégtelennek bizonyul, és megalapozatlanság miatt hatályon kívül helyezi majd a közigazgatási határozatokat.

(Részletes technológiai követelményrendszer szerepeltetése a jogszabályban)
Természetesen egyazon jogágazaton belül is jelentős eltérések lehetnek a döntéstámogató jogszabályi rendelkezések szintje szempontjából. Ugyancsak a hulladékgazdálkodási jogból lehet példát hozni ugyanis a határozat tartalmának részletes technológiai szintű követelményeiről is. A hulladéklerakók létesítéséről szóló jogszabály az engedély tartalmi elemei között egyebek közt felsorolja a lerakó műszaki védelmi rendszerének és a kiszolgáló berendezések sajátosságait, a megfigyelési, ellenőrzési követelményeket, sőt a biológiailag lebomló szervesanyag tartalom csökkentésére vonatkozó követelményeket.

A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet 8. § (1) bekezdése szerint a felügyelőség a hulladéklerakóra vonatkozó környezetvédelmi követelményeket a környezetvédelmi engedélyben, illetve az egységes környezethasználati engedélyben írja elő, amelynek tartalmaznia kell a hulladéklerakó kategóriáját, befogadóképességét, a lerakható hulladék megnevezését és mennyiségét, a hulladéklerakó műszaki védelmi rendszerének, a hulladéklerakó üzemeltetéséhez szükséges kiszolgáló építményeknek és berendezéseknek a leírását, a hulladék átvételére és a lerakás technológiájára vonatkozó követelményeket, az üzemeltetési terv jóváhagyását, a hulladéklerakó monitoringjára vonatkozó követelményeket és az utógondozásra vonatkozó feltételeket is.

Ez a szabályozás egyértelmű helyzetet teremt, és jó eséllyel kiszűri a kalandor vállalkozókat a hulladékiparból. Aki nem tudja vagy nem akarja teljesíteni, pl. a hulladék átvételére vagy a lerakás technológiájára vonatkozó előírásokat, akinél az üzemeltetési vagy a monitoring terv szakmailag komolytalan, nem számíthat a környezetvédelmi hatóság engedélyére. Mivel továbbá a jogi helyzet teljesen egyértelmű, a jogorvoslati eljárásoktól sem várhatnak ezek a vállalkozók túl sokat, ezért aligha fogják erre fecsérelni pénzüket és energiájukat (ami azt jelenti egyúttal, hogy a környezetvédelmi hatóságok is mentesülnek az ezzel járó többlet munkateher alól).

(A döntés anyagi jogi feltételeinek pontos behatárolása szakhatósági eljárásokra nézve)
Ha nehéznek mondtuk egy-egy nagy tekintélyű, befolyásos ipari beruházói csoporttal szemben a környezetvédelmi anyagi jogi követelmények érvényesítését egyes engedélyezési eljárásokban, képzelhetjük, milyen nehézségekkel kell szembenéznie a környezetvédelmi hatóságoknak, amikor nem ügydöntő hatóságként, hanem csak szakhatóságként járnak el. Az idézett hulladéklerakókkal kapcsolatos KvVM rendelet egyes esetekben a szakhatósági eljárásra utalja az érdemi hulladékgazdálkodási döntést, azonban a 8. § (2) bekezdése alapján a döntés tartalmi követelményei változatlanok. Egy ilyen kevéssé specifikált feltételrendszert azonban – a hatóságok viszonyrendszerében meglehetősen alacsony presztízsű környezetvédelmi felügyelőségek – sajnos az esetek nagy többségében meg sem kísérelnek érvényesíteni.

(A jogágak beágyazottságának, szabályozási kultúrájának jelentősége)
A komoly történeti háttér miatt talán nagyobb szabályozási kultúrával is rendelkező vízgazdálkodási jogban a jogalkalmazók jogalkotói támogatására általában jóval nagyobb figyelmet fordít a jogalkotó, erre a vízgazdálkodási törvényben vagy a vízügyi engedélyezési kormányrendeletben több példát is találhatunk. Ugyancsak helyes gyakorlatnak tartjuk egy másik rokonterületi jogág, a katasztrófavédelem megoldását, amely az engedélyezéssel szemben támasztott követelményeket részletesen szabályozza a vonatkozó jogszabály mellékletében. Törvényszerűnek vélem, hogy a nagyobb elfogadottsággal, komolyabb társadalmi súllyal, „zsarolási potenciállal" rendelkező vízügyi és katasztrófavédelmi igazgatási ágazatok engedhetik már meg maguknak azt, hogy az anyagi jogi követelményeket – lényegében a teljes jogágazat követelményrendszerét – érvényesítsék az eljárásaikban, legyen szó akár ügydöntő akár szakhatósági eljárásról.

(Döntéstámogatási elemek a vízgazdálkodási jogban)
A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet „A vízjogi engedélyek" cím alatt a 3. § (4) és (5) bekezdésében igen részletes iránymutatást ad a hatóságoknak a határozat tartalmának meghatározásához. Figyelemre méltó, hogy a vízügyi jogalkotó, amellett, hogy kifejezetten utal a „külön jogszabályokban meghatározott feltételekre", bátrabban ad teret az engedélyező hatóságnál dolgozó vízügyi szakemberek szakmai mérlegelésének, egyebek között a „vízgazdálkodási szempontból összefüggő térség" meghatározása kérdésében.[254] Teheti, hiszen a vízgazdálkodás évszázados oktatási és gyakorlati hátterén ezek a fogalmak, szakmai szempontok már megszilárdultak és általánosan ismertek. Ilyen szilárd alapokról a vízügy nyugodtan tehet gesztusokat a szomszéd ágazatnak, mintegy jelezve, hogy a hasonlóan szilárd szakmai alapokat a környezetvédelmi szakértői gárdától is feltételezi, elvárja.

[254] *„(4) A kérelem elbírálása során a csatolt mellékletek, különösen az engedélyezési tervdokumentáció alapján vizsgálni kell azt, hogy a tervezett vízimunka, vízilétesítmény – tekintettel az annak gyakorlásával, illetve elhelyezésével érintett és vízgazdálkodási szempontból összefüggő térségre – mennyiben felel meg a vízjogi engedély megadására vonatkozó, a külön jogszabályokban meghatározott feltételeknek, továbbá az eljárásban közreműködő szakhatóságok állásfoglalásának."*

Ugyancsak a vízjogi engedélyezési kormányrendelet szabályoz hasonlóképpen egy másik témakört, „A meder és a part találkozási vonalának megállapítása” cím alatt. Itt a vízjogi engedélyezési kormányrendelet 10. § (2) a következőképpen rendelkezik:

„A partvonal megállapításánál – a már állandósult partvonal kivételével – figyelemmel kell lenni különösen:
a) a mértékadó vízhozamra;
b) a közérdeket szolgáló, vízgazdálkodási, környezetvédelmi és természetvédelmi célokra;
c) az ökológiai értékek védelmére;
d) a hordalék lerakódásra, a jégjárásra és a hullámverésre;
e) a parti ingatlan tulajdonosának jogszabályban meghatározott jogaira és kötelezettségeire, továbbá az elfogadott településfejlesztési tervekre.”

Amellett, hogy a vízügyi eljárási szabályok a környezetvédelmi anyagi jogra utalnak, az e) pont még szélesebbre tárja az eljárásban érvényesítendő anyagi jogi szabályokat, ezúttal nem csak a közigazgatási jogon belüli jogágazati határokon átnyúlva, hanem a jogágak határait is áthágva, kifejezetten polgári jogi és alkotmányjogi rendszerekre utalva.

(Jogszabályi melléklet az engedélyek és hatósági felügyelet szakmai követelményeiről)
Egy másik hivatkozott rokonterületi jogágból, a katasztrófavédelmi jogból, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendeletet érdemes idéznünk. A jogalkotó a rendelethez külön mellékletet csatolt (5. melléklet), amely „A hatósági engedélyezési és felügyeleti tevékenység során alkalmazott követelmények, módszerek és kritériumok” címet viseli. Az ígéretes című melléklet több oldalon keresztül sorolja az engedélyek technikai, szakmai részleteit. Egyebek között az engedélyt kiadó hatóságnak mérlegelnie kell a veszélyes ipari üzem által okozott veszélyeztetettség minősítését (a veszélyes ipari üzembiztonsági színvonala alapvető mutatóit a biztonsági jelentés, illetve a biztonsági elemzés tartalmazza. A hatóság ezek alapján minősíti a veszélyes ipari üzem által okozott veszélyeztetettséget). Az üzemeltető a biztonsági jelentésben, illetőleg a biztonsági elemzésben értékeli az azonosított *veszélyes anyagokkal* kapcsolatos súlyos baleset lehetséges következményeit. A hatóság felülvizsgálja az értékelés során alkalmazott módszereket és kiindulási mutatókat, pl. azt, hogy azok a lakosság, a környezet vagy a természeti értékek érzékenységének megfelelnek-e.

Ehelyütt a katasztrófavédelmi jogi szabályozás saját, jogszabályban még csak le sem fektetett (nem is szabályozható) szakmai szabályaira utal, mint amelyek a hatósági határozat tartalmát meghatározzák, majd a katasztrófavédelmi jog (belügyi igazgatás) területéről átrándul a veszélyes anyagok szabályrendszerére (a közegészségügyi igazgatás területére). Az egyes rokonterületi szakmai szabályok csoportjára való hivatkozás azonban eléggé részletes ahhoz, hogy megfelelő legitimitást adjon a belügyi hatóság számára a speciális szakmai háttér felhasználásához a döntésének meghozatala során, amely ilymódon jobban védhető lesz egy esetleges közigazgatási bírósági jogvitában.

(A veszély, a természettudományi valószínűség mérlegelésének jogszabályi megfogalmazása)
Új kihívás a közigazgatási jogalkalmazás előtt (de a büntető és polgári jogalkalmazás előtt is) az egyre inkább széttartó, természettudományos igazságok megjelenítése a döntéseikben. Hozzá kell szokniuk (és szoktatniuk az ügyfeleket, a társhatóságokat és a

bíróságokat), hogy nincs egy meghatározott megoldás a döntéshozatal mögött álló, bonyolultabb természettudományos problémákra, hanem a megoldásoknak van egy bizonyos tartománya, amit le kell tudni fordítaniuk a jog bizonyosságot igénylő nyelvére.

Ebben is segíthet a megfelelő szemléletű közigazgatási norma. A már idézett melléklet alapján a katasztrófavédelmi hatóság a veszélyességi övezetben élő lakosság veszélyeztetettségének megítélésére az egyéni kockázat mértékét veszi alapul. Elfogadható szintű a veszélyeztetettség, ha a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleset következtében történő halálozás egyéni kockázata nem éri el a 10^{-6} esemény/év értéket. 10^{-6} esemény/év és 10^{-5} esemény/év között a hatóság kötelezi az üzemeltetőt, hogy hozzon intézkedést a tevékenység kockázatának csökkentésére, illetőleg olyan biztonsági intézkedésekre (riasztás, egyéni védelem, elzárkózás stb.), amelyek a kockázat szintjét csökkentik. Nem elfogadható a veszélyeztetettség, ha a lakóterületen a halálozás egyéni kockázata meghaladja a 10^{-5} esemény/év értéket. Ha a magas kockázat településrendezési eszközökkel nem csökkenthető, akkor a hatóság kötelezi az üzemeltetőt a tevékenység korlátozására vagy megszüntetésére.

A modern (inkább: posztmodern) jognak szembe kell néznie azzal, hogy a XIX. századi gondolkodók által meghonosított determinizmus felfogás, azaz az egyvonalú ok-okozati összefüggések megértése és elemzése a mai kor jogában számos jogterületen már nem elégséges. A mindössze két tényezőt – az okot és az okozatot – figyelembe vevő okozatiság a rendkívül színes determinizmus rendszer egyik szélső esete, ha belegondolunk, csak zárt rendszerekben, meghatározott feltételek mellett figyelhető meg, a realitásokra csak túlzott leegyszerűsítéssel alkalmazható. A felgyorsult, magas technikai színvonalú, sokszereplős gazdasági, társadalmi tevékenységekkel együtt járó kockázatok értékelését, kezelését egy összetettebb, a rendszerek elemeinek kölcsönhatását, körkörös oksági viszonyait, nagyfokú bizonytalanságát is kezelni tudó szemlélet és jogi megközelítés lehet csak képes megfelelően követni.

A katasztrófavédelem is alapvetően kénytelen a valószínűségek bonyolult filozófiai, matematikai modelljeit beépíteni saját jogi rendszerébe. A már idézett katasztrófavédelmi rendelet 25. § (4) bekezdésében megjelölt bizottság állásfoglalásához a kiinduló adatokat a hatóság által felülvizsgált biztonsági jelentés, illetve biztonsági elemzés szolgáltatja. Az üzemeltető a biztonsági jelentésben, illetve biztonsági elemzésben a veszélyességi övezet minden pontjára meghatározza a sérülések egyéni kockázatát. Az így kialakított veszélyességi övezetet belső, középső és külső zónára osztja.

Bár, ahogy láttuk, a valószínűségi értékelés bonyolult modellezését a jogalkotó részben áthárítja az üzemeltetőre (végső soron a környezetvédelmi jogágazat szennyező fizet elvének rokonterületi átvételével, alkalmazásával), ugyanakkor természetesen még mindig közigazgatási eljárásban vagyunk, a megfelelő hatósági kontrol nem mellőzhető. A rendelet szerint a hatóság felülvizsgálja az üzemeltető által benyújtott belső védelmi tervet. Ennek során megvizsgálja, hogy a belső védelmi tervben meghatározott védelmi intézkedések arányban állnak-e a biztonsági jelentésben vagy a biztonsági elemzésben meghatározott veszélyeztető hatásokkal, továbbá megvizsgálja, hogy a tervezett

intézkedésekben megjelölt feladatok végrehajtásának megvannak-e a feltételei. A feladatok és a feltételek realitását a hatóság helyszíni vizsgálattal is ellenőrzi.

Jóllehet a katasztrófavédelmi rendelet által meghatározott szempontoknak csak egy töredékét idéztük fel ehelyütt, ennyiből is megállapítható a szembetűnő különbség a katasztrófavédelmi, illetőleg vízügyi és a környezetvédelmi hatóságok rendelkezésére álló döntéstámogatási módszerek között. Valójában a három módszertant a legbátortalanabb szakterületi jogi eljárási feltételeket, a már a szomszédos jogterületekre sőt más jogágakra is kiterjedő feltételeket és végül a természettudományos vizsgálati és számítási módszerekre is kiterjedő feltételeket három olyan jogágazat mutatja be, amelyek társadalmi presztízsük, befolyásuk alapján ugyanígy sorba rendezhetők: az államhatalomban központi szerepet betöltő belügyi igazgatási jog a legerősebb, az árvizek megakadályozása és az ivóvíz, öntözővíz, ipari víz szolgáltatása révén ugyancsak még meglehetősen nagy társadalmi befolyással bíró vízügyi igazgatási jog szintén ambiciózus, végül pedig a szükséges rosszként, „a technikai és gazdasági fejlődés akadályaként" megtűrt környezetvédelmi jog már csak meglehetősen önkorlátozó szabályozási eszközökkel élhet a határozat tartalmának meghatározásakor.

(A jogágazaton belüli komplexitás kiterjesztése a teljes környezetvédelmi és rokonterületi jogra)
A fejezetet azzal a meglehetősen ambiciózus feltételezéssel indítottam, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságoknak a környezet védelmével kapcsolatos döntéshozatal során, az adott engedélyezési jogszabály lényegében eljárásjogi kereteit, az egész környezetvédelmi anyagi joggal kellene, hogy kitöltsék. Egyes esetekben nyilvánvalóan még ez sem lesz elég, a megalapozott, megfelelő társadalmi, gazdasági, környezetvédelmi hatások kiváltására alkalmas döntéshez szükséges lehet a különböző környezetvédelmi és rokonterületi jogágazatok együttes figyelembe vétele is. Azt, hogy ez nem lehetetlen, egy rokonterületi jogág, a vízjog esetében már láthattuk.

Figyelemreméltóan komplex megoldást használ a bányászati ágazatban a bányatavak hasznosításáról szóló jogszabály. Egyfelől konkrétan hivatkozik az érintett településre vonatkozó terület- és településrendezési tervekre (bár szükségtelenül korlátozza ezt a kört csak az önkormányzati rendeletben meghatározott tervekre), ami hasznos és követhető útmutatás a határozat tartalmára nézve, hiszen ezek a tervek tartalmazzák azokat a központi kormányzati és önkormányzati elképzeléseket, amik az adott terület fejlesztésére, használatára vonatkoznak és amely elképzelésekhez a bányatavak további hasznosításának nyilvánvalóan alkalmazkodni kell.

Ugyanakkor a bányászati jog – A bányatavak hasznosításával kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről szóló 239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet, „A bányató vízjogi engedélyezése" cím alatt, a 3. § (1) illetőleg (4) bekezdésében – emellett olyan általános iránymutatást is ad, ami szerint figyelembe kell még venni a területtel kapcsolatos vízgazdálkodási, kulturális örökségvédelmi, környezet- természet- és tájvédelmi, továbbá közegészségügyi szempontokat. E szempontokra persze lehet, hogy a határozat ezen általános felhívás nélkül is kiterjedt volna, hiszen a felsorolt ágazatokért felelős

szakhatóságok mind részt vesznek az eljárásban, a komplex kezelésre való figyelmeztetés azonban semmiképpen sem nevezhető szükségtelennek.

(A legjobb elérhető technika – komplex szakmai érvrendszer az európai környezetvédelmi jogból)

Környezetvédelmi jogszabályaink újabb generációja a határozat fontos hivatkozási elemévé teszi az elérhető legjobb technika (BAT) előírását, ami hasznos mérce lesz, majd, ha az EU-n belül sikerül egyességre jutni a fogalom pontos műszaki tartalmáról a legtöbb fontos ipari termelési ágazatban. Ezt a megoldást láttuk két alfejezettel korábban a katasztrófavédelmi jogban – a különbség csupán az, hogy ott a technikai előírások alkalmazása a gyakorlatban is megfelelően működik. Efelé irányuló, helyes lépés véleményem szerint a technikai haladást figyelembe vevő, nyomon követő szabályozás meghonosítására tett rendkívül ambiciózus kísérlet a környezetvédelmi jogon belül is. Mindenesetre a felszíni vizek védelmére vonatkozó és a levegőtisztaság védelmi jogunkban az európai jogi követelmények nyomán már megjelent az elérhető legjobb technika meghatározása, ami jó kiindulópont lehet a hazai jogfejlődéshez.

A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet kissé zavaró módon "A kibocsátó általános kötelezettségei" cím alatt tartalmazza azt az engedélyezési feltételt, hogy az új létesítmények tervezésénél és megvalósításánál, valamint működtetésénél az elérhető legjobb technikának megfelelő kibocsátási színvonalat eredményező módszereket, eljárásokat, termelő, illetőleg szennyvíztisztító berendezéseket kell alkalmazni.

Ugyancsak szerepel még a BAT követelménye "A szennyvizek kibocsátására vonatkozó általános szabályok" című fejezetben, ezúttal részletes tartalmi meghatározással, amely kiterjed a veszélyes anyagok mennyiségének csökkentésére; a víz takarékos, míg a nyers- és segédanyagok, valamint az energia hatékony felhasználására; a környezet szennyezésének megelőzésére, a káros hatások, illetve ezek kockázatának csökkentésére; a balesetek megelőzésére, illetve a tevékenység felhagyása esetén, a működési terület környezetvédelmi szempontból megfelelő állapotának visszaállításához szükséges intézkedésekre.

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 1. számú melléklete ugyancsak tartalmazta az elérhető legjobb technika meghatározásának szempontjait, a felszín alatti vizes kormányrendelethez hasonlóan, de távolról sem azzal azonos módon.[255] A különbség további elemek megjelenítésében rejlik, mint pl. az elővigyázatosság és a megelőzés alapelvei, s ezekhez mérten a kevés hulladékot termelő technológia alkalmazása, a kevésbé veszélyes anyagok használata, az alternatív üzemeltetési módszerek, az elérhető legjobb technika bevezetéséhez szükséges idő, hogy a kibocsátások környezetre gyakorolt hatását és ennek kockázatát a minimálisra csökkentsék vagy megakadályozzák, vagy annak az igénye, hogy megelőzzék a baleseteket és a minimálisra csökkentsék ezek környezetre gyakorolt következményeit.

[255] Az Lr. Helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet már nem tartalmazza az elérhető legjobb technika meghatározását, bár a jogszabály gyakran hivatkozik e fogalomra, inkább a Kvtv. általános definíciójára támaszkodik.

Nyilvánvaló, hogy a joggyakorlat számára az utóbbi, részletesebb BAT követelmény kellene, hogy irányadó legyen. A környezet védelme komplex, rendszer szintű megközelítést igényel, ahogyan az a BAT követelményeket először megjelenítő integrált környezetvédelmi engedélyezési eljárás célkitűzései között is szerepel. Nem megengedhető, hogy az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozások eltérő szigorúsága miatt a környezethasználók az egyik környezeti elemről pusztán a másikra hárítsák át a terhelést, ahelyett, hogy tényleges érdemi változásokat érnének el. Ugyanígy egyaránt figyelemmel kell lenni az anyagfelhasználás takarékosságára, a kapcsolódó összes technikai megoldás energiaigényére és a hulladékképződésre is. A rendszer egyes elemeit mellőző BAT fogalom-meghatározás valójában tehát csak látszatmegoldásokat eredményezhet.

(A határértékek betartása, mint kézenfekvő engedélyezési feltétel)
A BAT meghatározásával lehet, hogy a környezetjog kissé előre szaladt és valami olyasmivel próbálkozik, amit jelenlegi elfogadottsága, technikai háttere még nem biztos, hogy reálissá tesz. Ugyanakkor, ha valami nyilvánvaló a környezetvédelmi jog alapján végzett engedélyezési, ellenőrzési tevékenység során, akkor az az, hogy a különböző egészségügyi és alapvető környezetvédelmi szempontok alapján, széleskörű szakmai konszenzussal, többnyire egész Európában elfogadott, általában az egészségügyi hatásokból kiinduló határértékeket be kell tartani, azokat a tevékenységeket, amelyek ezeket a határértékeket nem képesek betartani, nem szabad engedélyezni vagy, ha már működnek, be kell tiltani. Néhány esetben azonban a jogalkotó, nyilván indokoltan, úgy látja, hogy még ezt a nyilvánvaló követelményt is meg kell erősíteni. Annál is inkább így van ez, mivel a különböző fajtájú, megközelítésű határértékek között olykor nem is olyan könnyű eligazodni.

Az előző alfejezetben idézett, a felszíni vizek védelméről szóló kormányrendelet az engedélyről szóló fejezetben, a 18. § (1) bekezdésében a jogszabály korábbi rendelkezéseire történő visszautalással oldja ezt meg, majd a (2) bekezdésben tartalmi feltételeket is ad: A kibocsátási határértéket a felügyelőség az engedélyben állapítja meg, mégpedig a technológiai határérték és a területi határérték alapján. Ha a tevékenységre van technológiai kibocsátási határérték, akkor azt; míg ha nincsen, akkor a vonatkozó területi határértéket kell előírni kibocsátási határértéknek.

Lényeges engedélyezési feltétel még ugyanezen rendelet 10. § (2) bekezdése is, amely megtiltja a vízterhelést okozó új létesítmény telepítését, ha az előírások nem teljesíthetők, illetve a befogadó mértékadó vízszennyezettsége már meghaladja, vagy a tervezett létesítmény szennyezőanyag- kibocsátásának hatására várhatóan meghaladhatja a vízszennyezettségi határértéket.

E rendelkezés már arra utal, hogy a környezetvédelmi jog is elindult a valószínűségi tényezők figyelembe vételének útján, amikor a hatósági döntések tartalmát támogató feltételrendszert kidolgozza, továbbfejleszti. Végülis a környezettudományok igen nagy sebességgel fejlődnek, és egyre komolyabb tudományos, technikai apparátust tudnak felvonultatni, ennek a trendnek megfelelnek az utóbb idézett jogalkotási fejlemények. A

környezetjog alapelvei, elsősorban az elővigyázatosság és a megelőzés elve voltaképpen szitnén erre a trendre támaszkodnak.

(Az etikai és esztétikai szempontok kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban)
A határozat tartalmával kapcsolatos érdekes kérdés, hogy vajon el lehet-e utasítani egy egyébként jogszerű kérelmet, pusztán azért, mert a célzott tevékenység morálisan kifogásolható vagy egészen egyszerűen nem esztétikus. Két-két példát találtunk a rokonterületi jogokban, ahol ezek a szempontok is érvényesülnek az engedély felőli döntés során. Látni fogjuk, hogy a társadalmi-jogi hagyományok miatt ezek a jogban egyébként általában furcsának, talán rendszeridegennek tartott, nehezen definiálható, szubjektív esztétikai követelmények a közlekedési jogban és az építési jogban már természetesnek hatnak, csakúgy, mint az etikai szempontok érvényesítése az állatvédelmi jogban (pl. az állatkísérletek kapcsán) vagy a vadászati jogban. Felmerül a kérdés: miért csak ezekben a jogágakban tartjuk természetesnek az etikai és esztétikai szempontokat és nem lehetne-e ezt a szemléletet továbbvinni, terjeszteni?

(Az esztétikus és kultúrált környezet követelménye a közlekedési jogban)
A közúti közlekedési igazgatás szabályai rögzítik, hogy a közút kezelője köteles gondoskodni arról, hogy a közút közvetlen környezete esztétikus és kultúrált legyen. Az esztétikai szempontok figyelembevétele ezen kívül természetesen mindennapos az épített környezet védelmével kapcsolatos joggyakorlatban, ahogyan erről az alábbiakban bemutatott vonatkozó jogszabályok is meggyőzhetnek minket.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 34. § (1) bekezdése alapján a közút kezelője – az országos és a helyi közutak kezeléséről szóló jogszabályok szerint eljárva – köteles gondoskodni arról, hogy a közút a biztonságos közlekedésre alkalmas, közvetlen környezete esztétikus és kulturált legyen. Természetesen nehéz lenne akár a közlekedési törvényben, akár valamelyik végrehajtó rendeletében olyan szabályt találni, amely ezt a követelményt konkretizálja, netán felelősökkel vagy szankcióval látja el. Mindenesetre ugyanzen szakasz (6) bekezdése az esztétikus közutak követelményét legalább a szemetelés témaköréhez köti, jóllehet nem a talán kézenfekvőbb köztisztasági szabálysértéssel operál, hanem a hulladékgazdálkodási ágazati igazgatási szabályokat igyekszik lebontani, a konkrét helyzetre alkalmazni:

„Közút mellett, kijelölt pihenőhelyen vagy várakozóhelyen kizárólag az utasforgalomból származó hulladék helyezhető el. Ha közút mellett, kijelölt pihenőhelyen vagy várakozóhelyen nem utasforgalomból származó hulladékot helyeztek el és az ilyen hulladék elhelyezője azonosítható, továbbá a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának lehet helye, a közút kezelője értesíti a bírság kiszabására jogosult, külön jogszabályban meghatározott hatóságot. A közútkezelő a hulladékkezeléssel és az eljárással kapcsolatos költségeit a hulladék elhelyezőjével szemben érvényesíti.”

Hiányzik véleményem szerint a szövegből a közút kezelője járulékos felelősségének kimondása. Erre talán az önkormányzatoknak a Hulladékgazdálkodási törvényben meghatározott másodlagos felelősségre lehetne a legjobb minta, ha majd a közlekedési ágazat jogalkotója észreveszi a hiányosságot és pótolni kívánja azt.

(Esztétikai szempontok az építési jogban)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény maga rendkívül sokszor ismételgeti az épített környezettel kapcsolatos esztétikai követelményeket, olyannyira, hogy ez a témakör még a törvény hatályáról szóló 1. § (1) bekezdésébe is befért (az kiterjed többek közt *„az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, valamint az építészeti örökség védelmére.”*)

Szerepel az esztétikum az Étv. „Általános követelmények” című fejezetében is. Itt a 3. § (1) bekezdés szerint az épített környezet alakítását és védelmét egyebek közt a humánus környezetre és az esztétikus kialakításra tekintettel kell megvalósítani. Ugyancsak helye volt ennek a szempontnak a helyi önkormányzatok építésügyi feladatai között, a 6. § (1) bekezdésében.

Jogszabályban talán lehetséges lenne az, amit a filozófia tudománya is csak rendkívül nehezen és esetleges érvénnyel tud megoldani: az esztétikai kritériumok hozzávetőleges definiálása. Ez történhetne akár példálózó felsorolással, a hulladékos, roncsolt, oda nem illő stb. tereptárgyakra való utalással, vagy procedurális oldalról, olyan egyszerű szakmai és lakossági véleményezési folyamatok leírásával, amelyek a kérdés hatósági szinten történő eldöntését segíthetnék. A legjobb analógiát talán az ilyen, eljárási jellegű jogintézmény elemre a közelmúltban hatályon kívül helyezett Telepengedélyezési kormányrendelet tartalmazta, amely a zavarást alapvetően a szomszédok nyilatkozatai alapján határozta meg.

(Az esztétikai követelmények és a részvételre képesítés összefüggése)
A részvételre képesítés témaköréhez kapcsolódik az épített környezet esztétikuma az Étv. „Oktatási, tudományos és együttműködési feladatok” című fejezetében. Az 57/A. § (1) bekezdés szerint ugyanis az érintett miniszterek együttműködnek annak érdekében, hogy a lakosság megismerhesse az épített környezet emberhez méltó, egészséges és esztétikus alakításával, védelmével kapcsolatos alapvető ismereteket, az oktatás, nevelés, a közművelődés és ismeretterjesztés, a sajtó és a tömegtájékoztatás útján.

Sajnos, ahogyan lejjebb haladunk a jogszabályi hierarchiában, az épített környezet esztétikumával kapcsolatos jogalkotói lelkesedés mintha alábbhagyna. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben például már csak egyszer szerepel ez a téma, az építmények létesítési előírásai című fejezet általános előírások című alfejezetének indító szakaszában. A kormányrendelet 50. § (1) bekezdése kimondja, hogy az építményeket és részeit tervezési program (üzemelés-technológia) alapján kell tervezni és megvalósítani, úgy, hogy sok más követelmény mellett építészeti megoldásával járuljon hozzá a táj- és a településkép esztétikus alakításához.

(Etikai szempontok az állatvédelmi jogban)
Etikai szempontokat érvényesít egy másik rokonterület, az állatvédelmi jog, az európai jogi követelményekből kiindulva, egyebek között a tudományos állatkísérletek vonatkozásában, olyannyira, hogy ecélból külön testületet is létrehoztak, mégpedig az Állatkísérleti Tudományos Etikai Tanácsot. Az állatkísérletek végzéséről szóló 243/1998. (XII. 31.)

Korm. rendelet „Az állatkísérlet engedélyezése” című fejezetben szól a Tanácsról, annak véleményezési jogát kötve ki.

Sok jogszabályi kapaszkodót a dolog természeténél fogva a Tanács nem kaphat, legfeljebb a rendelet 9. § (3) bekezdésében egy célzást arra, hogy a jelentős fájdalommal járó kísérleteknél kétszer is meggondolhatják, hogy hozzájáruljanak az engedélyhez vagy sem, mivel az ilyen tevékenységre engedély csak kivételesen adható.

A vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény (Vtv.) illetőleg a végrehajtásáról szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet (Vvhr.) ugyancsak szól etikai kérdésekről, és általában ugyancsak nem gondolja úgy, hogy azok tartalmát a jogalkotó megkísérelhetné meghatározni. Ugyanakkor viszonylag konkrét etikai követelményt említ meg a Vvhr. 18. § (1) bekezdése, míg ugyanitt a (2) bekezdés visszatér az etikai kérdések általánosan tudottnak feltételezéséhez. A szabályozás a vadaskertekkel kapcsolatban történik, amiket egyébként végső soron éppen azért hoznak létre, hogy busás haszon fejében ott a főleg külföldi vadászok néhány vadászetikai szabályt kissé könnyebben vehessenek. Eszerint a vadaskert egészében biztosítani kell a vad kitérési, illetve menekülési lehetőségét, az idényen kívüli vadászat pedig – a vad szaporodására általánosan elfogadott etikai szabályok megtartása mellett, továbbá előzetes bejelentés alapján – kizárólag olyan vadfajok egyedére lehetséges, amelyek a vadaskert engedélyezési határozatában szerepelnek.

Fontos, hogy az etikus vadászat követelménye nem csak helyzethez, hanem személyhez is kötődik, pl. a hivatásos vadász esetében, aki közreműködik a vadászat rendjének, valamint a vadászetikai szabályok megtartásában (Vtv. 53. § 1. bek.).

Véleményem szerint az etikai szabályok érvényesítése egy olyan, ugyancsak jól bejáratott, nagy múltú agrárigazgatási ágazatban, mint a vadászati jog, ennyi fogódzóval is lehetséges. A környezetjogban, ha egyszer a jogalkotó elszánja magát esztétikai vagy etikai szabályok érvényesítésére, ennél lényegesen több, konkrétabb meghatározásra lesz majd szükség.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi hatásvizsgálati jogban

(Pozitív és negatív megfogalmazású döntéstámogató rendelkezések a Khvr. rendszerében)
A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet gazdag példatára a döntéshozatalt támogató jogszabályi rendelkezéseknek, jóllehet etéren a szabályozása nem egyenletes. Míg a hatásvizsgálati rész inkább a negatív feltételek meghatározását részesíti előnyben, addig az egységes környezethasználati fejezet – természetesen a vonatkozó európai jog intencióját követve – inkább a pozitív feltételek igen részletes leírásában jeleskedik.

(A döntéstámogató rendelkezések hiánya az előzetes eljárási szakban)
A határozathozatal feltételeit az előzetes eljárásban a jogalkotó egyáltalán nem szabályozza – egyébként is az ezt az eljárást (eljárási szakaszt?) lezáró határozat jogi jellegéről mindig is sok vita volt, ami máig nem ült el teljesen. Feltehetően ez az egyik fő oka annak, hogy a hatásvizsgálat szükségessége, szükségtelensége, illetőleg a hatásvizsgálat szakmai tartalma

meghatározása során a környezetvédelmi hatóság még mindig túl sok diszkrecionális jogot élvez – biztos vagyok benne, hogy nem örül neki.

(Döntéstámogatási elemek a hatásvizsgálati eljárás definíciójában)
A környezeti hatásvizsgálati eljárás általános szabályai között viszont már az eljárás lényegét – az európai jogot követve – úgy határozza meg a jogalkotó, hogy az egyfelől a bizonyítási eljárás lebonyolításában, másfelől – ezzel szoros összefüggésben – a határozat tartalmának meghatározásában is jelentős segítséget nyújt a joggyakorlat számára:

„6. § (1) A környezeti hatásvizsgálati eljárás a környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységnek
a) a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként a műemlékekre, műemléki területekre és régészeti örökségre is),
b) a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, éghajlatra, természeti (ökológiai) rendszerre
való hatásainak, továbbá
c) az előbbi hatások következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében – különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben – várható változásoknak az egyes esetek sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére terjed ki a 6–16. §-ok rendelkezései szerint."

A definíciók és a tartalmi jogszabályelemek összefüggése véleményem szerint a közigazgatási jog egyik legizgalmasabb kutatási területe. A definíciók és a jogszabály tárgyi hatálya közötti kölcsönös összefüggés, úgy gondolom, széles körben ismert és alkalmazott jogalkotói, illetőleg jogalkalmazói módszertani fogás, a definíciók és a közigazgatási döntések tartalma közötti kapcsolat viszont lényegesen ritkábban fogalmazódik meg.

(A társadalmi-gazdasági hatások felmérése és a döntés tartalma)
Beszéltünk eddig arról, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi jogok határozatainak elvileg az egész környezetvédelmi anyagi jogra, sőt akár az egész környezetvédelmi és rokonterületi jogi komplexumra támaszkodnia kellene. Ezt a kört tovább lehet támogatni, hiszen a jog nem légüres térben mozog, a jogi döntéseknek mindig meghatározott társadalmi-gazdasági hatásai vannak, amiket érdemes feltárni, elemezni, mielőtt a döntéseket meghozzuk.

A hatásvizsgálati kormányrendelet 6. számú melléklete „A környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményei" címet viseli, és mint fontos engedélyezési feltételre, a társadalmi-gazdasági hatások (pl. a hatásterület használatának és használhatóságának megváltozása, és az ennek következtében esetleg beálló életminőség- és életmódbeli változások) figyelembevételére is kitér.

Az egyik megelőző alfejezetben azon keseregtem, hogy a környezeti és rokonterületi döntésekben az etikai, esztétikai szempontok érvényesítése inkább kivételnek, mint főszabálynak számít. Bizonyára túl messzire mennék, ha azt mondanám, hogy a társadalmi-gazdasági hatások akár egyes etikai szempontok értékelésére is alkalmasak, sőt, a tanulmány egy megint másik fejezetére is tovább utalva, e hatások kötelező figyelembe vétele a közigazgatási jogi és a polgári jogi szabályok közötti vékony átjáró erősítését is szolgálhatja.

(Az engedély kiadását kizáró körülmények)
A rendelet 10. § (7) bekezdésében találunk meg azután az engedély kiadásának negatív feltételei közül néhányat, úgymint a Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott környezeti célállapotok elérésének, vagy az ország nemzetközi szerződésben vállalt környezetvédelmi kötelezettségei teljesítésének akadályozása.

Ez utóbbi, vagy bármilyen hasonló szabályok alkalmazását az egységes környezethasználati eljárásról szóló fejezetek azután gondosan kerülik. Ugyanakkor a jogalkotó a 11. számú mellékletet teljes egészében az egységes környezethasználati engedély tartalmi követelményeinek, vagyis az engedélyben meghatározandó feltételeknek (kibocsátási határérték, azzal egyenértékű környezetvédelmi és műszaki követelmények az elérhető legjobb technika alapján, stb.) a részletezésére szánja.

Fontos volna véleményem szerint az itt tárgyalt két témakör kapcsolódási lehetőségeinek feltárása, illetőleg a közöttük lévő határvonalak átjárhatóvá tétele. Úgy gondolom, hogy a határértékek be nem tartása, még pontosabban a határértékek betarthatóságával kapcsolatos megnyugtató bizonyítás elmaradása (a bizonyítási teher tehát nyilvánvalóan a beruházón van az elővigyázatosság elve alapján) és a Khvr. 10. § (7) bekezdésében kategorikusan megfogalmazott, ám kevésbé konkrét kizáró körülmények között nagyon szoros a tartalmi rokonság.

(Az elérhető legjobb technika a Khvr.-ben)
A már idézett 11. sz. melléklet 5. pontja szerint az engedélyben egyedileg meghatározott technika, illetve technológia használata nem írható elő; s ha az elérhető legjobb technika használata nem biztosítja a környezet célállapota által megkövetelt valamely igénybevételi, illetve szennyezettségi határérték betartását, akkor az engedélyben kiegészítő feltételt kell előírni.

Lényeges, hogy az elérhető legjobb technika meghatározásának szempontjai is külön mellékletben (9. sz. melléklet) szerepelnek, a már hivatkozott levegőtisztaság védelmi jogszabályban szereplő EU-kompatibilis előírással teljesen egybehangzóan. Ez az azonosság azért rendkívül fontos, mert, mint láthattuk, a levegőtisztaság védelmi szabályozásunkból mára az elérhető legjobb technika meghatározása kikerült. Ennek tárgyalásakor pedig úgy érveltünk, hogy ezt a jogszabályi változást nem szabad úgy értelmezni, hogy a jogalkotó vissza kívánt lépni az elérhető legjobb technika követelményétől, hanem csak úgy, hogy ezzel a környezetvédelmi jog különös részéből a valóban általános elv megfogalmazása az általános szabályok közé sorolódott.

Megvitatás, javaslatok

(Kereszthivatkozások)
Álláspontom szerint 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 presztízsére az igazgatási ágazatok között többször, többféleképpen utaltam. A környezetvédelmi hatóságok határozathozatalát támogató pontos és részletes jogszabályi háttér meghatározása emiatt véleményem szerint alapvető fontosságú lenne a jogágazat hatékonyságának fokozása érdekében. A konkrét kereszthivatkozások megkérdőjelezhetetlenné tennék a környezetvédelmi hatóságok jogát arra, hogy a tervezett tevékenység átfogó környezetvédelmi értékelését szolgáló hatásvizsgálati eljárásban valóban rendszerszerű megközelítést alkalmazzon, valóban a releváns környezeti jogi és – a szakhatóságok segítségével – rokonterületi szabályok teljességére legyen figyelemmel.

(Általános engedélyezési, jóváhagyási stb. feltételek)
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 a környezeti hatásvizsgálati jogban már (negatív megfogalmazásban) szereplő ismérvek:

- a vonatkozó környezeti tervekkel, programokkal való egyezés,
- a vonatkozó területrendezési és településrendezési tervekkel való összhang,
- a vonatkozó környezetvédelmi jogszabályoknak, különösen a környezeti és kibocsátási határértéket meghatározó szabályoknak való bizonyított megfelelés (etekintetben, amennyiben jogpolitikai indokok alátámasztják, beszélni lehet a határérték-túllépések kiegyensúlyozásáról vagy kiváltásáról is – bár a magam részéről éppen környezetetikai szempontok miatt nem értek egyet a környezetszennyezési joggal való kereskedelem hazai elterjesztésével).

(A döntéstámogatás témakörének nemzetközi és európai környezetvédelmi jogi kiterjesztése)
Az esetleges határon átterjedő hatások esetében (mind a két féle, az Espooi Egyezmény alá eső eljárásfajtában) a hatásviselő ország környezetpolitikai céljait, sőt, akár a nemzetközi környezetvédelmi célokat is indokolt figyelembe venni.[256] A nemzetközi környezetvédelmi jogi szempontok megjelenítése a nemzeti jogokban sürgető feladat, akár az Espooi Egyezményben megjelenő hatásviselő-kibocsátó félként való fellépésen túlmenően az egyéb nemzetközi környezetvédelmi jogszabályokban rögzített szempontokra is lehet gondolni, így egyebek közt a határvizekre, vagy az ipari balesetek országhatárokon átterjedő hatásaira vonatkozó Helsinki Szerződésekben megfogalmazott követelményeknek. Előbbinek különösen nagy súlyt ad az, hogy az elmúlt évben az ENSZ különböző szintű döntéshozatali szervezetei az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való jogot alapvető emberi jogként ismerték el[257].

Az Európai Bíróság számos döntésében rámutatott, hogy a tagállami jogalkalmazóknak az európai joganyag értelmezése során figyelemmel kell lennie az európai jogalkotó célkitűzéseire, hibás minden olyan tagállami implementáció, amely nem teljesen e célkitűzéseket szolgálja. A bíróság iránymutatása szerint az európai normákban általában

[256] Kiss felvetése nyomán – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[257] Bővebben ld. in: Good practices to ensure equitable access to water and sanitation int he Pan-European region (tervezet, 2011. júliusi változat) – United Nations European Economi Commission; World Health Organisation, Geneva, 2011.

expressis verbis szereplő célkitűzéseken túlmenően a jogalkotó szándékát legfőképpen a – nem véletlenül – igen részletes, leíró, magyarázó jellegű preambulumokból lehet megismerni.[258] Olykor az Európai Bíróság előtt folyó jogvitákban a preambulumot még a jogszabály normatív részében szereplő célkitűzések vitatására is megpróbálják felhasználni[259].

(Tervek, programok, stratégiák)
A magyar hatásvizsgálati jogban szerepel utalás arra, hogy nem adható ki környezetvédelmi engedély olyan projektre, amely szemben áll az ország legfontosabb környezetvédelmi terveivel. Sajnos ennek a jogszabályhelynek lényegében semmilyen hatása nincs a joggyakorlatra. Ezzel együtt, úgy gondolom, hogy a jövő útja ez, a szakirodalom és az európai jog jelzései legalábbis ebbe az irányba mutatnak. Bándinál, részben Hans Somsenre hivatkozva azt olvashatjuk, hogy félreértés a tervek, programok kizárólagosan „soft law"-ként való felfogása, ezek az általános jogi eszközök nagyon is számonkérhetőek, illetőleg az európai jogban már a szükséges pontosságot is elérték. A hatékony környezeti tervezés feltételezi a környezetállapot felmérését, a megfelelő célkitűzéseket, amelyekhez azután a környezetvédelem ágazati irányításának megfelelő eszközöket kell rendelni és megfelelő ellenőrzés segítségével kell figyelemmel kísérni a terv megvalósulását és hatását, illetőleg szükség esetén a döntéshozónál a korrekciókat kezdeményezni[260].

A tervek kellő pontossága és precizitása, mint alapvető követelmények, már az Európai Bíróság joggyakorlatában is megjelentek. Spanyolországot és Belgiumot egyaránt elmarasztalták, mivel tévesen úgy vélte, hogy egy meghatározott régió, folyó speciális környezeti problémáira elegendő lesz egy általános vízszennyezési program bevezetése[261]. Írországot és Franciaországot pedig azért marasztalták el, mert még az ország teljes területére vonatkozó átfogó programoknak is gyakorlati, konkrét és összehangolt megoldásokat kell tartalmazniuk, nem mozoghatnak csupán az általános „kívánságlista" szintjén[262]. Véleményem szerint, ha a jogfejlődés ebbe az irányba halad, akkor a magyar környezetvédelmi hatóságoknak ezeket a terveket és programokat egyre inkább figyelembe kell majd venniük az egyes egyedi döntéseik tartalmában és indokolásában. Ehhez természetesen egy egészen új, aktív hivatalnoki képzési rendszerre volna szükség, hiszen az összetett környezettudományi alapok, a tervekben, programokban szereplő bonyolult célrendszer nem tekinthető e körben eleve tudottnak, ráadásul egy új, aktívabb (aktivistább, proaktívabb) szemlélet kialakítására is szükség lesz.

[258] Így pl. a C-179/06. sz. ügy, Bizottság v. Olaszország, 2007. október 4., a természetvédelmi jog vagy a C. 221/03. sz. ügy, Bizottság v. Belga Királyság, 2005. szeptember 22. a felszín alatti vizek védelme területén (idézi Bándi 4., p. 32. és 34.).
[259] Ahogyan Spanyolország tette a C. 26/04. sz. ügyben, Bizottság v. Spanyol Királyság, 2005. december 15. (idézi Bándi 4. p. 35.). Ez a próbálkozás a bíróság ítéletéből kitűnően nem eleve kudarcra ítélt, bár a jelen ügyben nem vezetett sikerre.
[260] Bándi 4., p. 126.
[261] C-26/04., Bizottság v. Spanyol Királyság, 2005. december 15., illetőleg C-207/97, Bizottság v. Belgium, 1999. január 21., idézi Bándi 4., p. 129-130.
[262] C-282/02. Bizottság v. Írország, 2005. június 2., C-130/01., Bizottság v. Francia Köztársaság, 2003. június 12., idézi Bándi 4., p. 131-132.

(Döntéstámogatás a szakirodalomban)
Mintegy nyolc átfogó közigazgatási eljárási monográfia határozatokkal foglalkozó fejezeteinek áttanulmányozása alapján arra a – remélem, nem elhamarkodott vagy megalapozatlan – általános következtetésre jutottam, hogy az általános közigazgatási jogi szakirodalmat inkább foglalkoztatja az, hogy a hatósági döntések milyen anyagi jogi hatásokat váltanak ki, mintsem az, hogy milyen anyagi jogi háttérrel születnek meg ezek a döntések[263]. Feltehetően előbbit ízig-vérig eljárásjogi kérdésnek tekintik, utóbbit viszont már inkább anyagi joginak, ami persze igaz, csak egy kifejezetten gyakorlati, az anyagi és eljárási jog közötti rigorózus elhatárolást nem igazán tiszteletben tartó kutatás kezdhet azon gondolkodni, hogy vajon milyen híd köti össze az általános anyagi jogi szabályokat az egyedi határozatokkal és hogy vajon ennek a hídnak az anyaga kellőképpen szilárd és biztonságos-e. Amint később látni fogjuk, ennek az izgalmas áthidalási problematikának talán a legérdekesebb elemeivel, a mérlegeléssel és a diszkrecionális jogkörökkel a szakirodalom igenis bőségesen foglalkozik.

A szakirodalomban is megjelenik tehát az a kettősség, hogy a közigazgatási hatóságok döntéseinek egyszerre kell törvényesnek és célszerűnek lennie, azaz a jogszabályok és az ágazati politika (talán a legjobb fordítás az angolszász irodalom „policy" kifejezésére) szempontjait egyaránt figyelembe kell vegyék. Ugyanakkor, „*az (ágazati) politika megváltozása önmagában nem jogosítja fel az államigazgatási szerveket a jogszabálytól eltérő döntések meghozatalára, mert a törvényesség fellazulása ilyen címen sem engedhető meg. A jogalkalmazók számára az (ágazati) politika változását a jogszabály változása jelzi. A politika és a jogszabály közötti ellentmondást mindig a jogalkotás síkján kell megoldani. Az ilyen ellentmondásokra a közigazgatás dolgozói kötelesek felhívni a jogalkotó szervek figyelmét.*"[265] Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy a jogszabály értelmezésénél a jogalkalmazó éppen a rendelkezésére álló ágazati politikai dokumentumokból, tervekből, programokból, minisztériumi módszertani körlevelekből stb. induljon ki.

(Etikai és esztétikai szempontok további térnyerése a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban)
Végül pedig, ami az etikai és esztétikai szempontok figyelembevételét illeti, álláspontom szerint ezeknek mindenképpen helye van a környezetvédelmi és rokonterületi jogok szerint meghozott határozatokban[266]. Ugyanakkor e szempontok érvényesülése általában közvetett: a környezetvédelem etikailag érintett hagyományos és nemzetközi alapelveken keresztül alkalmazzuk őket. Senki sem mondhatja például, hogy a szennyező fizet elve,

[263] Ld. Pl. Baraczkáné p. 318-321. (A hatósági döntések anyagi jogi hatásairól) tág teret szentel a döntés anyagi jogi hatásainak, sőt a hatósági döntéseket jogi hatásaik szerint csoportosítja is (p. 326-336.), míg azt, hogy a hatósági döntést aktustani szempontból úgy lehet megfogalmazni, hogy hat másik ismérv közül egyebek közt a jogszabályok által részletesen és garanciálisan szabályozott, illetőleg a közigazgatási jogi anyagi és eljárási normákon alapul.
[265] Lőrincz, p. 252-253.
[266] Annál is inkább, mivel a magyar könyvpiacon is megjelentek már olyan kiváló környezeti etikai áttekintések, mint például Lányi András *Az ember fáj a földnek (utak az ökofilozófiához)* című könyve a L'Harmattan Kiadónál, 2010-ben. Tulajdonképpen a környezetvédelem és a generációk közötti igazságosság kérdésköre közötti összefüggés ide tartozik, amit sokoldalúan körül jár például a Védegylet által 2006-ban kiadott „Do we owe them a future?" (The opportunities of the representation for future generations in Europe) című és alícímű gyűjteményes kötet.

vagy a jövő generációk jogaival kapcsolatos szempontok nem hordoznak erős etikai tartalmakat. Az esztétikai szempontokat pedig véleményem szerint a környezetvédelemmel és rokonterületeivel kapcsolatosan elsősorban a tájvédelmi és a kulturális örökségvédelmi szabályokban érhetjük leginkább tetten. E két jogágazatban az első közelítésben meglehetősen elvontnak tűnő esztétikai szempontokat a jogalkotó már megfelelő feltételrendszerbe öltötte, illetőleg meghatározta azokat az eljárási lépéseket, amik az érvényesítésükhöz szükségesek.

Mindkét fajta szempontrendszer fokozott érvényesülése elősegítheti a környezetvédelmi normák szervesülését a társadalomban, tehát az új eljárási szabályoknak orientálniuk kell a jogalkalmazót ezek fokozott figyelembe vételére.

(A határozat tartalmának tágabb összefüggései)
Az eddig elmondottakat a szakirodalomból vett idézetekkel is alátámaszthatjuk, legalábbis találhatunk olyan irodalmi hivatkozásokat, amelyek e témában messzemenően elmélyültek. Molnár Miklós szerint a közigazgatási jog az egyedi közigazgatási aktusok tartalmának meghatározása során két szempontot igyekszik egyszerre figyelembe venni: a célszerűségi és a garanciális szempontokat kívánja érvényre juttatni a jogilag kötött, mechanikus jogalkalmazás előírása, illetőleg a mérlegelési jog (diszkrecionális jogkör[267]) megengedése közötti helyes arány kikeverésével: „A jogalkalmazásos közigazgatási jogszabályokkal szembeni minimális követelmény, hogy meg kell határozniuk azt, hogy milyen hatóság milyen ügyekben járhat el, milyen típusú aktust bocsáthat ki, milyen címzetti körnek, továbbá legyen világos a döntés jogi tartalma (!) és a kiadásának feltételrendszere. Amennyiben ezek közül egyes elemek hiányoznak, akkor a mérlegeléses döntés valamelyik fokozatával állunk szemben, ami egészen az elméleti szélsőérték, a jogilag közvetlenül kötetlen döntések szférájáig terjed”[268] (a felkiáltójel természetesen nem szerepelt az eredeti szövegben).

Molnár Miklós úgy látja, hogy a közigazgatási aktusok legnagyobb jelentőségű tartalmi eleme a jogi kötöttség, „*a döntés meghatározásában – különösen a jogilag kevésbé kötött aktusok esetében – jelentős szerep jut a jogon túli tényezőknek, szempontrendszereknek és normáknak. Ebben a vonatkozásban a szakmai szabályok, értékrendek, paraméterek éppúgy figyelmet érdemelnek, mint a politikai racionalitások vagy az etikai normák.”*

Véleményem szerint ezzel szemben ezen tényezők valamennyije alapjában véve jogi és megragadható a jogértelmezés régi szabályrendszerének összességével, ide értve egyebek között a történeti és szerkezeti jogértelmezésben a jogalkotó (a jogintézmény) céljának feltárását, alapelveinek legjobb érvényesítésének útját, stb. De még ha mindezen jogértelmezési módszerek mellett is maradnak kétségek a döntés tartalmát illetően, félnék a döntéshozó hivatalnok politikai racionalitásaira vagy korunkban egyre inkább elrelativizálódó etikai normáira hagyatkozni – véleményem szerint itt lépnek fel a

[267] Ahogyan Patyi rámutat, nem minden szerző használja szinonímaként e két fogalmat, vannak akik fokozati különbséget látnak, a diszkrecionális jogkört kevesebb vagy egyáltalán nem meghatározott kötöttségekkel azonosítják (Patyi 2, p. 172.).
[268] Molnár, p. 73-74.

hatóságok közötti konzultáció és a közösségi részvétel, mint fontos, egyes esetekben döntő jelentőségű eljárásjogi természetű döntéstámogató rendszerek.

A döntés tartalmát illetően rendkívül fontos megállapításokat találunk még Molnár Miklós idézett könyvében, így azt, hogy az egy közigazgatási jogi aktust meghatározó jogi kötöttség nem pusztán egy jogszabályra vonatkozik, hanem a releváns jogszabályok egész szövedékére, ami az adott jogterületen is messze túlmutathat, egyes esetekben az alkotmány, más esetekben a büntetőjog, szabálysértési jog korlátokat kijelölő szabályai, vagy akár a polgári jog olyan általánosítható jogelvei irányában, mint pl. a joggal való visszaélés tilalma.

Mindezek alapján joggal állapítja meg, hogy a jogilag kötött és a mérlegelést engedő közigazgatási jogi helyzetek egyes fokozatai között a határok rendkívül elmosódottak. Emellett, bár a szélső esetek nyilvánvalóan csak elméleti lehetőségek, az anyagi jog kötőerejének és ezzel garanciális értékének felfokozása számos ügytípus esetében elképzelhető, sőt kívánatos. Ugyanakkor nincs arról szó, hogy a kötött anyagi jogi szabályozás kizárná például az eljárási jogi döntési mozgástereket, illetve a szükségszerű szubszumpciós mozgásteret[269].

Ami ezzel kapcsolatban a környezetvédelmi jogot illeti, a strict, illetőleg mérlegelést engedő szabályozási módok közötti dilemmát alapjában véve meghatározza a környezetvédelmi hatósági rendszer alacsony presztízse és támadhatósága, illetőleg, aktuálisan az adott ügyekben a támadottsága. Ahogyan arra már szintén többször utaltunk, nagyon sok esetben vagyunk a gyakorlatban annak tanúi, hogy a bonyolult környezetvédelmi ügyekben a felügyelőségek legjobb szakmai csapatmunkája mellett kialakított döntését játszi könnyedséggel semmisíti meg a bíróság előtt a környezetszennyező kiváló ügyvédje arra való hivatkozással, hogy a döntés „mindennemű jogi alapot nélkülöz". Ezzel együtt, éppen az említett bonyolult szakmai háttérre tekintettel, nyilvánvalóan ezt a szilárdabb jogi hivatkozási háttért úgy kell megteremteni, hogy a környezetvédelmi hatóságok mérlegelési lehetőségei – akár kifejezett és félreérthetetlen jogi felhatalmazással – megmaradjanak.

Mérlegelés

Ezután a témánkhoz jobban kapcsolódó megközelítés után érdemesnek látszik végül áttekinteni a szakirodalom álláspontját általában a mérlegelésről. Annak alapján hatféle[270] mérlegelési típust különböztethetünk meg:

- a hatósági eljárás megindítására vagy annak mellőzésére vonatkozó mérlegelés
- a hatóság joga a választásra többféle jogszerű alternatíva közül
- keretszabályozás (amely az alternatívákat sem nevezi meg)
- határozatlan jogfogalom (amelynek tartalmát a jogértelmezés elveinek segítségével találja meg a döntéshozó)
- mértékrendelkezések (összegek, mértékegységek tól-ig határa áll a döntéshozó rendelkezésére)

[269] Molnár, p. 74-77.

[270] Patyi, uo. Más szerzőknél általában kevesebb típus szerepel, pl. csak az alternatív diszpozíció és a keretrendelkezés – Lőrincz 2, p. 333-334.

- megengedő szabályozás (-hat, -het képzővel).

A mérlegelés átfogja a közigazgatási döntéshozatal teljes spektrumát a teljesen kötött[271] és a teljesen szabad (diszkrecionális jogkörön[272] alapuló) döntések kivételes szélső esetei között[273]. A mérlegelés jogszerű, ha a hatóság betartotta a vonatkozó garanciális eljárási szabályokat, azaz a hatáskörének terjedelmében döntött, mérlegelési jogkörét nem lépte túl, megfelelően alaposan lefolytatta a bizonyítást, meghatározta a mérlegeslés szempontrendszerét és az érintett jogszabályok céljának megfelelően jogszerűen értékelte a döntés tartalmi elemeit, valamint – legfőképpen – minderről a határozatának indokolásában megfelelően számot is adott[274].

Ami számomra a jelen dolgozat céljaira tekintettel a mérlegelés szakirodalmi felfogásából kiemelendőnek tűnik, az az, hogy a legtöbb szerzőnél nincs, vagy csak igen keskeny határterület húzódik a kötött és a mérlegelést engedő döntések között. Kilényi utal rá igen röviden, hogy adott esetben a jogszabály legalább felsorolhatja az adott tényállás esetén alkalmazható intézkedési módokat (ezt a megállapítást már a döntéstámogatási rendszerek témakörébe tartozónak vélem), ám sajnálatos módon ez az igen nagy gyakorlati háttérrel rendelkező szerző sem fejti ki a kérdést ennél részletesebben[275].

Szövegszerű javaslatok

> **(1) Jogszabály előírhatja, hogy a beruházó vagy az üzemeltető számszerűen értékelje a tervezett vagy folytatott tevékenysége egészségügyi és környezetvédelmi kockázatát. Ezt az értékelést a környezetvédelmi hatóságok szükség esetén szakértő bevonásával vizsgálják felül és vetik egybe az előíró jogszabály által megengedettnek tartott kockázat vagy veszély valószínűségi mértékével.**
>
> **(2) Az engedélyező hatósági határozatok és egyéb hasonló hatósági intézkedések anyagi jogi vonatkozásait a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok**
> **a) a jogszabály mellékletében szereplő technikai leírásokkal,**

[271] A mérlegelés mozzanata ezzel együtt teljesen szinte soha sem hiányozhat a döntéshozatalból vagy az oda vezető folyamatból. Előfordulhat, hogy a diszpozíciót tekintve nem enged a jogalkotó mérlegelést, viszont a hipoztézist tekintve igen, sőt nyilván abban is – ez szerintem elvileg sem kizárható, úgy is mondhatnám, hogy szilárd jogszociológiai tény, a jogalkalmazás végső menedéke – hogy egyáltalán megindítja-e a hatóság az adott eljárást. Továbbá: előfordulhat, hogy a főkérdésben nem, de mellékkérdésekben adott a mérlegelési lehetőség. (Dantesz Péter, in: Lőrincz 2, p. 333.).

[272] A diszkrecionális jogkör Berényi Sándor aktustanában lehetett: praeter legem (általános felhatalmazás alapján, konkrét jogszabályi háttér nélkül), contra legem (elsősorban katasztrófa helyzetekben) és ezek gyengébb, valamivel jobban körülírt formái (in: Ficzere, p. 326.).

[273] Lényegében ugyanígy vélekedik Józsa Fábián is, amikor a jogalkalmazó döntési szabadsága szempontjából négyféle szabéályozási technikát különböztet meg: a parancsoló-tiltó normát, a keretdiszpozíciót (ami Józsánál a mérlegeléssel lesz azonos), a méltányossági jogkört (ami kivételeket jelent az ügyfél javára) és a diszkrecionális döntés lehetőségét (p. 208-209.). Berényi a kazuisztikus szabályozást és a teljesen keretjellegű normát szintén irracionális szélső eseteknek tekinti és aláhúzza az optimális társadalmi hatás elérése érdekében e két elem megfelelő együttalkalmazását (in: Fazekas, p. 314-5.).

[274] In: Baraczkáné p. 337-340.

[275] Kilényi 4, p. 38.

b) egészségügyi és környezetvédelmi határértékek meghatározásával vagy
c) az ezeket tartalmazó egyéb jogszabályokra való pontos hivatkozással határozzák meg.

(3) A (2) bekezdés c) pontjában szereplő jogszabály alatt környezetvédelmi, rokonterületi vagy nemzetközi környezetvédelmi szabályokat kell érteni.

(4) Jogszabály előírhatja, hogy az engedélyt csak akkor lehet kiadni, ha a kérelmező igazolta, hogy a tervezett tevékenység vagy beruházás megvalósítása során az elérhető legjobb technikát fogja alkalmazni. Az elérhető legjobb technika meghatározásánál figyelembe kell venni különösen a következő szempontokat, az intézkedés valószínű költségeit és előnyeit, továbbá az elővigyázatosság és a megelőzés alapelveit is:
a. kevés hulladékot termelő technológia alkalmazása,
b. kevésbé veszélyes anyagok használata,
c. a folyamatban keletkező és felhasznált anyagok és hulladékok regenerálásának és újrafelhasználásának elősegítése,
d. alternatív üzemeltetési folyamatok, berendezések vagy módszerek, amelyeket sikerrel próbáltak ki ipari méretekben,
e. a műszaki fejlődésben és felfogásban bekövetkező változások,
f. a vonatkozó kibocsátások természete, hatásai és mennyisége,
g. az új, illetve a meglévő létesítmények engedélyezésének időpontjai,
h. az elérhető legjobb technika bevezetéséhez szükséges idő,
i. a folyamatban felhasznált nyersanyagok (beleértve a vizet is) fogyasztása és jellemzői és a folyamat energiahatékonysága,
j. annak igénye, hogy a kibocsátások környezetre gyakorolt hatását és ennek kockázatát a minimálisra csökkentsék vagy megelőzzék,
k. annak igénye, hogy megelőzzék a baleseteket és a minimálisra csökkentsék ezek környezetre gyakorolt hatását,
l. a magyar környezetvédelmi közigazgatási szervek vagy a nemzetközi szervezetek által közzétett információk, továbbá az Európai Bizottság által a tagállamok és az érintett iparágak között az elérhető legjobb technikákról, a kapcsolódó monitoringról és a fejlődésről szervezett információcserének a Bizottság által közzétett tapasztalatai.

(5) A környezetvédelmi hatóság
a) az engedélyben kibocsátási határértéket állapíthat meg, különösen a környezetvédelmi engedélyezési és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. sz. rendelet 10. mellékletben felsorolt szennyező anyagokra, továbbá azon szennyező anyagokra, amelyekre külön jogszabály alapján határérték megállapítása kötelező,
b) amennyiben valamely szennyező anyagra jogszabály kibocsátási határértéket állapít meg, az engedélyben csak a jogszabályban előírt vagy annál szigorúbb határértéket állapíthat meg,

c) a kibocsátási határérték megállapításánál figyelembe veszi a szennyező anyagok azon természetét és azon képességét, hogy egyik környezeti elemből a másikba szennyezést közvetíthetnek,
d) a kibocsátási határértékeket, illetve indokolt esetben az azzal egyenértékű környezetvédelmi és műszaki követelményeket az elérhető legjobb technika alapján meghatározza, figyelembe véve a létesítmény műszaki jellemzőit, annak földrajzi elhelyezkedését és a környezet jelenlegi és célállapotát,
e) az engedélyben nem állapít meg kibocsátási határértéket a 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet 1. számú mellékletében szereplő tevékenységek üvegházhatású gáz kibocsátásaira, amennyiben biztosított, hogy jelentős helyi szennyezés nem következik be.

(6) Jogszabály előírhatja a határozatban a környezet állapotának változása miatt várható közvetlen gazdasági és társadalmi következmények becslését és figyelembe vételét különösen:
a) a bekövetkező károk és felmerülő költségek,
b) a hatásterületek használatának és használhatóságának megváltozása, és az ennek következtében esetleg beálló életminőség és életmódbeli változások tekintetében.

(7) A környezetvédelmi engedély megadására irányuló kérelmet el kell utasítani, ha a tervezett tevékenység gyakorlása akadályozná
a) a Nemzeti Környezetvédelmi Programban [Kvt. 40. §] meghatározott környezeti célállapotok elérését;
b) jogszabályban meghatározott kibocsátási vagy környezetállapot határértékek megvalósítását
vagy
c) a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt környezet- vagy természetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését.”

b. <u>Feltételek a határozatban</u>

Eljárásjogi probléma

(A joggyakorlat bizonytalan a feltételek eljárási funkciójában)
Speciális tartalmi kelléke a határozatnak a feltétel-meghatározás, amely a környezetvédelmi és rokon eljárásokban nagy szerepet kap. Ugyanakkor e jogintézmény elem alkalmazásával kapcsolatban rendkívül sok a bizonytalanság, a gyakorlati tapasztalatok[276] 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

[276] Ezeket összegeztük a Khv-tanulmányban, EMLA, Bp., 1998.

környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban jelenleg még nem találhatunk. Ugyanakkor, természetesen a joggyakorlat számos megoldásfajtát kimunkált etekintetben.

(A feltételek témakörének kapcsolódása egyes alapelvekhez és a határozatok ellenőrzéséhez)
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.

Ezzel kapcsolatban érdekes kérdésként merül fel, hogy bár az elővigyázatosság elvének követését általában nehezen lehet megfogalmazni az engedély megadásának konkrét feltételeként, a monitoring hálózatok megfelelő működtetése és az ellenőrzési eredmények értékelése során az elővigyázatosság elvének fokozott figyelembevételét mégiscsak általános iránymutatásként a feltételekben elő lehet írni.[277]

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogok gyakorlatában

(A bizonytalan feltételek, az információszerző feltételek és a „rejtett megtagadás" feltételek csoportjai)
Mivel a jogszabályi háttér még nem szilárdult meg – a feltételek meghatározására kétségtelenül van eljárási lehetőség, azonban az azok tartalmára, formai és eljárási követelményeire vonatkozó általános szabályok még nem jelentek meg – a gyakorlatban sokszor találkozunk olyan feltételekkel, amelyek nincsenek kellőképpen határozottan megfogalmazva, így tulajdonképpen nem mások, mint a hatóság kívánságai, amiket az engedélyes vagy teljesít vagy sem, illetőleg, még ha egyet is ért a hatóság kívánságaival, vagy megtalálja a konkrét módját a teljesítésüknek vagy sem. Ezeket a feltételeket összefoglalóan bizonytalan feltételeknek is nevezhetjük.

Szintén gyakori az olyan feltétel meghatározása, amely nem szorosan az ügy tárgyához tartozik, például a hatásvizsgálati eljárásokban eljáró egyes szakhatóságok előszeretettel határoznak meg olyan feltételeket, amelyekben információszolgáltatásra kötelezik az engedélyest, mégpedig saját hatósági adatbázisaik kiegészítése, feltöltése céljából.

Rábukkanhatunk emellett arra a feltétel fajtára a szakhatósági állásfoglalásokban, amely mögött tartalmilag valójában a hozzájárulás megtagadására okot adó körülmények húzódnak meg, ezeket azonban vagy maguk a szakhatóságok nem mondják ki egyértelműen, vagy a homályos megfogalmazás miatt az ügydöntő hatóságok értelmezik úgy az állásfoglalást, mint amitől az engedélyt még nyugodtan kiadhatják. Az ilyen ügyekben tehát valójában ellentmondás van az engedélyt megadó határozat és a szakhatósági feltétel tényleges tartalma között.[278]

[277] Kiss vetette fel annak idején – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[278] uo.

Megvitatás, javaslatok

(A feltételek konkrét, ellenőrizhető, számonkérhető voltának követelménye)
Úgy látjuk, hogy a feltételek meghatározása a határozatok érvényesülésének, hatékonyságának egyik döntő momentuma, ezért az új eljárási szabályban részletesen szabályozni kellene a feltételszabás kérdéseit. Ilyen eljárásjogi követelmények lehetnek a végrehajthatóság követelménye felől közelítve 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 határidejéről, a teljesítésükről való visszajelzés és az ellenőrzés módozatairól is.

Rendkívül lényeges követelmény továbbá az is, hogy a feltételek minden esetben legyenek visszavezethetők valamilyen környezetvédelmi tárgyú, anyagi jogszabályra, hiszen a szakhatóságoknak semmilyen jogszabály nem engedett diszkrecionalitást a feltételek meghatározása során. Mint arra a korábbi fejezetekben már részletesen kitértünk, az adott szakhatóság csak a jogszabályokban biztosított hatáskörében határozhat meg feltételeket, a hatáskör túllépése nem megengedhető. A feltételekre vonatkozó jogszabályok ebben a megközelítésben tehát nem mások, mint döntéstámogató rendelkezések.

Ismert ettől némileg eltérő nézet is, amely szerint a környezetvédelmi közigazgatási szervek általános felhatalmazása a környezet védelmére adott esetben elégséges jogi alapot képez a szakhatósági állásfoglalásokban bármilyen e felhatalmazás körébe tartozó feltétel megszabására, feltéve persze, hogy az adott feltételt a szakhatóság megfelelő környezetvédelmi szakmai indokolással alá tudja támasztani.[280] Ez a megközelítés, amelynek egy fejlettebb jogi kultúrájú közigazgatásban szintén okvetlenül van létjogosultsága, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a 2009-ben született néhány állásfoglalásában megfogalmazott, ex lege típusú védelemmel[281] rokonítható.

Szövegszerű javaslatok

Feltételek meghatározása a határozatban

[280] uo.
[281] Ld. pl. a Budapesti szmogriadó ügyében vagy a Szerencsi szalmaégetőről kiadott állásfoglalásunkat. Ezekben az állásfoglalásokban a JNO Iroda kifejti, hogy a hatóságoknak a statúmukból, a feladatkörük jogszabályi megfogalmazásából adódóan egyértelmű feladatkörük van, felelősek azoknak a jogi eszközöknek a megtalálásááért és hatékony alkalmazásáért, amelyekkel ezt a társadalmi rendeltetésüket be is tudják tölteni. A szmogriadóval kapcsolatos ügyben ugyanis a hatóságok nyíltan kijelentették, hogy nincs intézkedési lehetőségük a gépjármű forgalom korlátozására vonatkozó rendelkezések megszegőivel szemben, holott számos szabálysértési, környezetvédelmi jogi vagy közterület felügyeleti szankció állt a rendelkezésükre. Hasonlóképpen a tokaj-hegyaljai világörökségi területre tervezett szalmaégető terve különösebb fennakadás nélkül átment a környezetvédelmi és az örökségvédelmi hatóságok szűrőjén, holott nyilvánvaló volt, hogy sérteni fogja az ezzel kapcsolatban vállalt, nemzetközi jogi kötelezettségeinket, és így a magyar jogrendbe is ütközik majd. – www.obh.hu.

(1) A határozat megadását mind az ügydöntő hatóság, mind a szakhatóságok feltételekhez köthetik. A feltételeknek határozott tartalmúaknak kell lenniük és tartalmazniuk kell a számonkérhetőség feltételeit, úgy mint a feltételben meghatározott tevékenységek határidejét és eredményét, illetőleg az ellenőrzés, beszámolás módját és idejét. A határozott tartalmú feltételeken túlmenően a feltételek végrehajtásának általános szempontjai is megadhatók pl. az elővigyázatosság elvére történő utalással.

(2) A feltételek meghatározásához minden esetben indokolást kell csatolni, amelyben meg kell jelölni a feltétel konkrét jogszabályi alapjait vagy általános környezetvédelmi szakmai indokait. Rendszeres információszolgáltatásra szóló feltétel csak meghatározott jogszabályi felhatalmazásra való hivatkozással írható elő.

c. Próbaüzemeltetés elrendelése vagy engedélyezése

Eljárásjogi probléma

(Ellentmondás a végleges határozathozatal és a rendelkezésre álló bizonyítékok elégtelensége között)
Sajátos feltétel-meghatározás a próbaüzemeltetés elrendelése, amivel tulajdonképpen a hatóság elhalasztja a döntést, hiszen végleges határozatot csak a próbaüzemeltetés eredményeinek birtokában tud majd hozni. Kérdéses tehát, hogy elvileg megengedhető-e az a megoldás, hogy próbaüzemeltetést az ügydöntő határozatban rendelnek el, hiszen, ha a beruházás kibocsátási és egyéb működési paramétereit tekintve még olyan fokú bizonytalanság áll fenn, ami a próbaüzemeltetést szükségessé teszi, ügydöntő határozat nem hozható még.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Próbaüzemeltetés elrendelése a vízjogi létesítési engedélyben)
A vízgazdálkodási jog szerint a próbaüzemeltetés hivatalból történő elrendelése a jogszabályban konkrétan meghatározott eseteken kívül akkor indokolt, ha a létesítmény rendeltetésszerű, a jogszabályoknak és hatósági előírásoknak megfelelő használhatósága próbaüzem nélkül nem állapítható meg. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 3. § (9) bekezdése szerint, pl.

„Próbaüzemeltetést kell végezni
a) a közműves vízellátást szolgáló vízkezelő létesítményeknél, továbbá
b) a közműves szennyvíztisztítást, valamint az egyesített vagy elválasztó rendszerű szennyvízelvezetést biztosító létesítményeknél, műveknél, berendezéseknél, ideértve a szennyvíztelepen belüli szennyvíziszap elhelyezést is,
c) az a) és b) pontban meghatározott létesítményeken túl minden olyan egyéb esetben, amikor a műtárgy, berendezés vagy komplex létesítmény rendeltetésszerű – a jogszabályoknak és a hatósági előírásoknak megfelelő – használhatósága, üzemeltetése, próbaüzem nélkül nem állapítható meg.”

Ugyanezen szakasz következő bekezdése, szemben az előző, hivatalból elrendelt próbaüzemmel, az engedélybe e feltétel kérelemre történő belefoglalását tartalmazza. Ezt a megoldást különösen aggályosnak tartom, mivel a gyakorlatban előfordulhatnak olyan esetek, amikor a beruházó a szigorú engedélyezési feltételek kijátszására használja a "próbaidő" lehetőségét, ami által néhány hónap alatt olyan tevékenységet is végezhet, amire egyébkénti soha nem kapna engedélyt. Bizonyos gazdasági célok eléréséhez néhány hónap ilyen illegális tevékenység is elegendő lehet.

Végül a vízgazdálkodási eljárási kormányrendelet 3. § (11) bekezdése a próbaüzemeltetés időtartamáról szól, amit a kötelező szabványokra, illetve a rendeltetésszerű használhatóság megállapításához szükséges adatokra, egyéb műszaki szempontokra, szakhatósági állásfoglalásokra figyelemmel kell meghatározni. Ez a határozatlan időtartamú felhatalmazás tovább erősíti az előző bekezdésben megfogalmazott aggályokat. A vízjog kogens szabálya szerint viszont legalább a próbaidő tartama nem hosszabbítható meg.

(Visszacsatolás a próbaüzemelés eredményéről)
A vízjogi engedélyezési kormányrendelet 5. § (3) bekezdése szerint a vízjogi üzemeltetési engedélyezési eljárásban vizsgálni kell egyebekben a rendeletben, valamint a létesítési engedélyben meghatározott rendelkezésekre figyelemmel a próbaüzemeltetés eredményét, illetve az erre vonatkozó adatokat. Kérdéses, hogy ha a próbaüzem eredménye negatív, mekkora gyakorlati esélye van annak, hogy a már felépült létesítmény üzembe helyezését a hatóság egyáltalán nem fogja engedélyezni. Ez a probléma ismét élesen veti fel, hogy a feltételek meghatározására az engedélyben csak olyan szilárd eljárási háttérrel lehetséges, ha elegendő és meggyőző adat gyűlt össze ahhoz, hogy az engedély végülis megadható lesz. A feltételek meghatározását nem szabad a bizonytalan ügyek elnapolására használni, hiszen ezzel a hatóság vagy jelentős gazdasági kárt okoz vagy – és messze ez a valószínűbb – olyan tevékenységek engedélyezésébe sodorja bele magát, amelyeket a jogszabályok nem tettek volna lehetővé.

(A próbaüzemeléshez hasonló eljárásjogi megoldás az erdészeti jogban: a származási kísérlet)
Érdekes módon a próbaüzemhez hasonló kísérleti elrendezések nem csak azokban a jogágazatokban találhatók, amelyek technikai berendezések engedélyezésével foglalkoznak. Nem próbaüzemelésnek hívják ugyan, de nagyban hasonlít ahhoz az erdészeti igazgatásban előírt származási kísérlet az erdészeti szaporító anyagok behozatali engedélyezési eljárásában.

Az erdészeti szaporítóanyagokról szóló 110/2003. (X. 21.) FVM rendelet 2. sz. melléklete a „Származási körzetek és importelőírások" című fejezetében bizonyos importált szaporítóanyagokkal kapcsolatban előírja, hogy a nem őshonos és tűlevelű fafajok esetében a szaporítóanyag külföldről való behozatalakor a származási kísérletekben „kiválóan teljesítő származásokat" kell alkalmazni.

A származási kísérletek és genetikai vizsgálatok adatainak felhasználásával összeállított ajánlati listákat ezután a melléklet fafajonként egy táblázatban közli. Más

megfogalmazásban, ugyanez a melléklet bizonyos, a magyar fauna által megszokott területekről, így 1000 m tengerszint feletti magasságból, az 57. szélességi foktól északabbra, illetve a Kárpátoktól keletebbre eső területről, jelentős atlanti (mintegy 70 km-es parti sáv), illetve mediterrán hatás alatt álló területről és en bloc minden Európán kívüli területről származó erdészeti szaporító anyagok behozatalát a hazai erdők ökológiai, genetikai és növényegészségügyi védelme érdekében nem javasolja, hacsak az adott szaporító anyag ökológiai alkalmasságát származási kísérlettel nem bizonyították.

Láthatjuk, hogy az erdészeti jogban a kísérlet („próbaüzem") nem az engedélyben szereplő feltétel, hanem valóban az engedély feltétele.

(Kérelemre történő próbaüzemeltetés a hulladékégetéssel kapcsolatban: kísérleti égetés)
Sajátos formája a próbaüzemeltetésnek, amikor nem a hatóság kíván meggyőződni a létesítmény működési paramétereiről, hanem a beruházó maga. A vízgazdálkodási engedélyezési jogban, ahogyan azt láttuk, erre is van lehetőség, ekkor azonban a jogalkotó aláhúzza, hogy a próbaüzemelés időtartama semmiképpen sem hosszabbítható meg, azaz a próbaüzemelés leple alatt nincs lehetőség a létesítmény idő előtti használatba állítására.

Ez utóbbi próbaüzemeltetéshez rokon eljárásjogi megoldás a hulladékok kísérleti égetésének engedélyezése[282]. A gyakorlatban sok vitát kiváltó jogintézmény abban különbözik a próbaüzemeltetéstől, hogy általában már működő üzemben, új anyagok égetésének kipróbálására vonatkozik, azaz valójában nem az engedélyhez, hanem az engedély módosításához kapcsolódó jogintézmény. Mivel a gyakorlati tapasztalatok szerint előfordulnak túl hosszú időre és túl nagy anyagmennyiségre engedélyezett kísérleti égetések, az új eljárási jogszabálynak lényegesen meg kellene szigorítania e jogintézmény használatának a feltételeit.

A hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet 1. § (2) bekezdése eleve kiveszi a rendelet hatálya alól az égetési eljárás továbbfejlesztése céljából kutatásra, fejlesztésre, tesztelésre (ellenőrzésre) használt kísérleti berendezéseket, amennyiben évi 20 tonnánál kevesebb hulladékot kezelnek.

Ugyanez a rendelet „A hulladékok kísérleti égetésére vonatkozó sajátos szabály" címszó alatt a hulladékok kísérleti égetésére vonatkozó környezetvédelmi követelmények megállapítására lényegében teljes diszkrecionális jogkört ad a felügyelőségeknek. Teheti, mert az égetőműben a kísérleti égetés tényét a környező lakosság, civil szervezetek aligha észlelik, az eljárásról igen kis valószínűséggel értesülnek, az égetőmű üzemeltetője maga pedig szintén nem valószínű, hogy jogorvoslattal fog élni a kérelmét pozitívan elbíráló határozattal szemben. A hulladékok kísérleti égetésével kapcsolatos szabályozás visszás jellegét az előző fejezetekben elemzett döntéstámogató jogszabályok ismeretében tudjuk igazán értékelni.

(A próbaüzemeléssel való visszaélés ellen megfogalmazott jogi garanciák)

[282] A hulladékok égetésének műszaki követelményeiről stb. szóló 3/2002. (II. 22.) KöM. sz. rendelet 15. §-a alapján.

A háztartási és ipari hulladékokra vonatkozó szabályozással szemben, szemmel láthatóan érzékeli a kísérleti égetés engedélyezésében rejlő veszélyeket a veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozó jogszabályunk, ezért igyekszik az erre vonatkozó engedélyt meghatározott garanciális elemekkel körülbástyázni.

A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 27. § (3) bekezdése szerint ugyanis kísérleti engedélyt – a technológia mérlegelése alapján – csak annyi veszélyeshulladékra lehet megadni, amennyivel a kísérlet elvégezhető, és meg kell határozni a kísérlet elvégzéséhez szükséges időtartamot is. Fontos további negatív feltétel, hogy a veszélyes hulladékos kormányrendelet 19. § (5) bekezdése alapján külföldről nem hozható be veszélyes hulladék kísérlet, illetve próbaüzem céljára.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi engedélyezési és egységes környezethasználati jogban

(A próbaüzemelés egyes feltételeinek elrejtése az üzemi kísérlet definíciójában)
Többször felmerült már, hogy a definíciók az egyes fogalmak leírásán és következetes használatának biztosításán kívül mennyi mindenre alkalmasak még. A következő példában azt látjuk, hogy a definícióban a jogalkotó időnként jelentős érdemi rendelkezéseket is elrejt – ez, ahogyan korábban már utaltam rá, egy bizonyos mértékig elkerülhetetlen, azonban túlhajtása véleményem szerint jogalkotási, jogszabály szerkesztési hiba.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletben tehát a kísérleti üzemelés már a „Fogalommeghatározások" című fejezetben felbukkan. A 2. § (1) bekezdés ca) pontja szerint a rendelet alkalmazásában nem minősül a tevékenység módosításának a felügyelőség engedélyével, ellenőrzött körülmények között lefolytatott, a környezet terhelésének időleges megváltozásával járó üzemi kísérlet. Érdekes összevetnünk az „üzemi kísérlet" kifejezést a – legalábbis a Khvr. rendszerében – ettől különböző, mégis gyakorlati szempontból a legtöbbször nagyonis hasonlatos jogintézménnyel, a „próbaüzemeléssel".

(A próbaüzemelés garanciális szabályai a Khvr.-ben)
A rendelet ezután a próbaüzemelést csak az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás, illetőleg az összekapcsolt és összevont eljárások tekintetében szabályozza. „A próbaüzemre és az ellenőrzésre vonatkozó előírások" cím alatt külön fejezetben foglalkozik a kérdéssel, a 22. § rendelkezései viszonylag alaposan körüljárják ezt a szabályozási kérdést. Az alkalmazási körbe beletartoznak az új létesítmények, illetve a jelentős változtatások is, ha az engedélyben rögzített követelmények betartása hatósági ellenőrzéssel (a technológia jellegéből adódóan) nem állapítható meg. A próbaüzem ideje alatt a normál üzemmódnak megfelelő előírásoktól való eltérést is engedélyezhet a felügyelőség, de a tevékenység azután csak az engedélyben rögzített feltételek teljesítésével folytatható. A próbaüzem lejárta után a környezethasználó köteles

bizonyítani, míg a felügyelőség köteles ellenőrizni, hogy a létesítmény működtetése során teljesülnek-e az környezethasználati engedélyben foglaltak.

Nem mondja ki a jogszabály azt, hogy mi történjék akkor, ha a próbaüzemeltetés során derül ki, hogy a környezethasználati engedélyben megfogalmazott vagy a különböző környezetvédelmi anyagi jogszabályokban általánosan előírt működési feltételek nem teljesíthetők, de legalább addig elmegy, hogy ezek meghatározott időben való ellenőrzését előírja.

Megvitatás, javaslatok

(Próbaüzemelés, mint a bizonyítási eljárás valódi része)
Próbaüzemelést, mint az a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban szétszórtan már jelenlegi is létező megoldásokban láthattuk, egyrészről a bizonyítási eljárás során lehet előírni, másrészről magában az engedélyező határozatban is. Próbaüzemelést az engedélyezési eljárást lezáró határozatban előírni bizonyos mértékű önellentmondás, hiszen, ha a hatóság nem biztos abban, hogy egy tevékenység a környezetvédelmi követelményeket be fogja-e tudni tartani, akkor egyáltalán nem volna szabad engedélyt kiadni. Ezt a megoldást tehát véleményem szerint a lehetőség szerint vissza kell szorítani, bár van a bizonytalanságnak egy olyan sávja, ahol a hatóság szakmailag alapjában véve meggyőződött a tevékenység engedélyezhetőségéről, csak néhány technikai kérdés maradt nyitva, ahol a próbaüzem az engedélyben is megengedhető lehet.

(A próbaüzem és a rendes üzemeltetés összekapcsolásának legális lehetősége)
Mindenképpen hasznos lehet viszont a próbaüzemeltetés a bizonyítási eljárás során. Tekintettel kell lenni ugyanakkor arra, hogy az üzemeltetés elindítása jelentős költségtöbbletet jelent a beruházónak, ha a beruházását a végleges határozat meghozataláig le kell majd állítania. Emiatt a próbaüzemelés elrendelésére általában csak a bizonyítási eljárás végén, a végleges határozat meghozatalát közvetlenül megelőzően kerülhet sor és csak abban az esetben, ha ezzel más engedélyezési eljárás lefolytatására jogosult hatóságok hatáskörét nem sértik. Ezzel a kompromisszummal véleményem szerint egyaránt biztosíthatók az engedélyezéssel kapcsolatos társadalmi, környezetvédelmi érdekek és a beruházó anyagi érdekei.

(A próbaüzemelés kizárt volta a környezeti hatásvizsgálati eljárásban)
Egyetértek a jogalkotó által hallgatólagosan kinyilvánított álláspontt**a**l, ami szerint a próbaüzemeltetés elvileg kizárt az olyan jellegű eljárások esetében, mint a környezeti hatásvizsgálat, mivel a beruházások hatásvizsgálati fázisában a beruházás általános lehetőségeit (telepítési hely, technológiaválasztás) vizsgálják, amikor nem hogy a beruházás megvalósításának, de még a tervezésnek sem szabad olyan előrehaladott szakaszba lépnie, amikor a próbaüzemeltetésre sor kerülhet.

(Próbaüzemelés és kísérleti üzemelés)
A próbaidőnek van egy harmadik, általában az üzemeltető által kezdeményezett változata is, amikor a már működő létesítmény valamilyen új paraméter bevezetésének a

lehetségességét szeretné kipróbálni. A kérelemre történt próbaüzemelés – ami túllép a feltétel-meghatározáson és inkább egy önálló engedély típus vagy, ha a próbaüzem sikeres, akkor általában az engedély módosítás bizonyítási eljárásának részét képezi – engedélyezésének feltételeit a szilárd hulladékok égetésére vonatkozó általános szabályokkal szembeállítva, a veszélyes hulladékokra vonatkozó szabályozáshoz hasonlóan szintén szigorúan rögzíteni kellene majd az általános szabályok között vagy a vonatkozó anyagi jogokban.

Szövegszerű javaslatok

Feltételek meghatározása a határozatban (folytatás)

(3) Próbaüzemelés, mint az engedély feltétele csak kivételes esetben rendelhető el, amikor az engedély megadásának, illetőleg az esetleges kizáró okoknak az összes kérdése egyébként tisztázott és csupán bizonyos a jogszabályi feltételeknek egyaránt megfelelő technikai megoldások kipróbálására van szükség. A próbaüzem, mint feltétel meghatározásánál megfelelően figyelembe kell venni a bizonyítási próbaüzemelésre vonatkozó szabályokat.

Bizonyítási próbaüzem

(1) Bizonyítási próbaüzemet a környezetvédelmi vagy rokonterületi engedély megadására vagy módosítására irányuló eljárásban a bizonyítás részeként hivatalból vagy kérelemre lehet elrendelni. Az elrendelő végzésben meg kell határozni a próbaüzem összes körülményét, egyebek közt a felhasználható anyagok mennyiségét és minőségét, az alkalmazandó technikát és a próbaüzemelés idejét.

(2) A bizonyítási próbaüzemelés idejére az engedélyezési eljárást fel kell függeszteni. A próbaüzem ideje nem hosszabbítható meg.

d. <u>Egyedi határértékek megállapítása és az általános szabályoktól való eltérés egyéb esetei</u>

Eljárásjogi probléma

(Kódolt társadalmi konfliktusok az egyedi határértékek miatt)
A környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok egyes esetekben megengedik, hogy az általánosan kötelező védelmi normáktól a hatóság méltányosságból a beruházó/üzemeltető javára, vagy a különösen sérülékeny területeken, szituációkban a terhére eltérhessen. Ezek a legtöbbször nagyrészt diszkrecionális döntések a gyakorlatban sokszor nagy vihart kavarnak, az ügyfelek és az egyéb érdekeltek olykor még az eljáró hivatalnokok szakmai

tisztességét is megkérdőjelezik. Indokolt tehát az általános szabályoktól való eltérés lehetőségeit eljárásjogi oldalról részletes garanciális szabályokkal körülbástyázni.

(Az egyedi határértékkel egyenértékű kivételes eltérési lehetőségek)
Az általános szabályoktól való eltérés leggyakoribb esete az egyedi határértékek megállapítása, azonban ezzel a megoldással a határértéken kívül más esetekben is lehet találkozni. E körben említhetjük például az általános szabályoktól eltérő nagyságú védőterület meghatározásának lehetőségét.

(Az egyedi határértékek témakörének összefüggése a méltányossággal és a mérlegelési joggal)
Ez a kérdés rendkívül nagy figyelmet igényel, mert kényes eljárásjogi elméleti kérdésekhez kapcsolódik, méghozzá a mérlegelés és a méltányosság kérdéseihez, amelyek csak külön jogszabályi felhatalmazással gyakorolhatók.[283] A megfelelő jogi alapok nélkül ezeknek az elemeknek a környezetvédelmi közigazgatási határozatban történő megjelenése önmagában is a határozat érvénytelenségét eredményezi. A méltányosság létjogosultsága ezen belül éppen a környezetvédelem területén megkérdőjelezhető, mert minden esetben a fél egyéni körülményeire van tekintettel, mégpedig a jogszabályok által általánosságban körülírt feltételektől az ügyfél számára kedvezőbb irányú eltérést téve lehetővé. A környezetvédelem érdekeivel összevetve azonban az egyéni érdekek érvényesítése kevéssé indokolható. Más a helyzet az általános feltételektől mérlegelési alapon történő eltéréssel, amikor valóban teljes pontossággal kell meghatározni a kérdéses elemeket. Az sem kizárt, hogy éppen a környezeti érdekek elsődlegessége elismerésének talaján állva a jogalkotó szigorítási lehetőségeket engedjen, de ezek is csak a jogszabály által meghatározott körben lehetségesek.

(További alapelvek, amelyek jelentősek lehetnek a témában: egyéniesítés és ügyfélegyenlőség)
Több környezetvédelmi jogszabályban is találhatunk egyedi határértékek megállapítására vonatkozó szabályokat. Ez a jogintézmény a közös eljárási szabályok fontos része lehet majd, hiszen az egyéniesített, az adott ügyben fennálló környezetvédelmi problémára legjobb választ adó határozathoz segíthet. Ugyanakkor garanciális elemeit mindenképpen ki kell majd dolgozni nem csak a vele való nyilvánvaló visszaélési lehetőségek miatt, hanem az eljárás olyan általános elvei miatt is, mint az ügyfelek közötti egyenlőség és a (mindenkivel szemben) méltányos eljárás követelménye.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Széleskörű egyéniesítési lehetőség a felszíni vizekbe való közvetlen bebocsátás esetére)
Az újabb környezetvédelmi jogszabályok közül a felszíni vizek védelmére vonatkozó szabály ad lehetőséget egyedi kibocsátási engedélyek kiadására, mégpedig sok tekintetben meglehetősen tág keretek között. Ugyanez a jogszabály egyes esetekben nem csak egy meghatározott határértéktől való eltérésben, hanem eleve a határértékek meghatározásában

[283] Bándi véleménye – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

is egy bizonyos mozgásteret ad a jogalkalmazónak, ugyanakkor pontosan behatárolva azokat a szélső értékeket, amik között a határértékek elhelyezhetők.

A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet „A kibocsátási határértékek megállapítása közvetlen bevezetés esetén" cím alatt a felügyelőség számára lehetővé teszi, hogy (a vízvédelmet és a kibocsátó teljesítőképességét figyelembe véve) szigorúbb vagy akár enyhébb egyedi határértéket állapítson meg. Az egyedi határérték megállapításánál figyelembe kell venni pl. a kémiai és ökológiai (jó) állapot megőrzésének szempontjait, az érintett anyag toxicitását, biológiai bonthatóságát, az élő szervezetben való felhalmozódás képességét, illetve a kibocsátó által elérhető kibocsátási szintet. Az egyedi kibocsátási határérték szükségességét a felügyelőség határozatban indokolja. Ugyancsak egyedi határérték állapítható meg, ha egy adott szennyező anyagra jogszabály nem határoz meg sem technológiai határértéket, sem területi határértéket, vagy pl., ha a kibocsátó aki olyan felszín alatti vizet használ, amely valamely szennyezőanyag-tartalom tekintetében meghaladja a külön jogszabályban előírt kibocsátási határértéket.

Ezeket a szabályokat a magam részéről nem tartom megfelelően objektívnak, az, hogy a környezetvédelmi hatóság bizonyos tényezőket „figyelembe vesz", önmagában még szinte semmire sem kötelezi. Sajnos az egyedi határértékre vonatkozó határozatok még a mai napig is rutinszerűek. Erről tanúskodik a rendelet 3. számú melléklete a szennyvízkibocsátás engedélyezéséhez benyújtandó engedélykérelmi dokumentáció tartalmi követelményeiről, ami szerint a kibocsátás szabályozására vonatkozó, a kibocsátó kérelmét, javaslatát tartalmazó adatok között legelőször is az egyedi kibocsátási határérték kérelmére és a kérelem alátámasztására vonatkozó adatok, ismertetések szerepelnek.

(Rendkívüli határértékek megállapítása meghatározott időre – a szigorúbb szabályok lépcsőzetes, fokozatos bevezetése)
Rendkívül lényeges viszont, hogy a felszíni vizek védelméről szóló jogunk egyes esetekben az egyedi határértékek megállapítását kifejezetten csak időlegesen tartja megengedhetőnek. A rendelet „A kibocsátási határértékek (küszöbértékek) megállapítása közvetett bevezetés esetén" cím alatt (22. §) egyebek közt azt tartalmazza, hogy a közcsatornát üzemeltető szolgáltatónak az ún. türelmi idő alatt a közvetlen bevezetésre vonatkozó kibocsátási határértékeit egyedileg kell meghatározni, mégpedig úgy, hogy egy adott szennyező anyagra vonatkozó kibocsátási határérték legfeljebb az ugyanazon szennyező anyagra vonatkozó, külön jogszabály szerinti küszöbértékkel lehet azonos koncentrációjú.

Összekapcsolódik itt tehát két jogintézmény elem: a rendkívüli határérték jogintézménye ebben a példában egy szigorúbb határérték fokozatos bevezetését szolgálja. Az ipar és egyéb érintettek jobb alkalmazkodási lehetőségeit biztosító, kiszámítható, tervezhető környezetvédelmi szabályozás számos példája az európai jogból került át a magyar jogba és alapjában véve a jogalkotó, a hatóság és a szabályozott közösség közötti partneri viszonyt hivatott erősíteni.

(Szerzett jogok az új jogszabály hatályba lépésekor már létező egyedi határértékekre)

Ezzel szögesen ellentétes tendenciát jelent, hogy a hivatkozott rendelet vegyes és átmeneti rendelkezései alapján még olyan egyedi határértékek fenntartása is megengedhető, amelyeket akár több mint két és fél évtizede adtak ki. Meglévő létesítmények esetében ugyanis a szennyvízbírságról szóló 3/1984. (II. 7.) OVH rendelkezés, illetve a csatornabírságról szóló 204/2001. (X. 26.) Korm. rendelet alapján megállapított jogszabályi és egyedi határértékek az új eljárásban megszerezhető engedély kiadásáig továbbra is érvényesek (41. § (5) bek.).

Ilyen szempontból tehát egy első pillantásra nehezen felfedezhető (hiszen a két téma szorosan összefüggőnek látszik) salátajogszabályról van szó. Az európai jogharmonizációhoz tartozó rendelkezés mellett bújtatva szabályozza a jogalkotó egy régi, a jelenlegi szemléletünkkel már nehezen összeegyeztethető jogintézmény továbbélését is.

(Egyedi határérték technológiai alapon)
Bár a jogszabály az egyedi határérték kifejezést használja, a régi levegőtisztaság védelmi jogban nem a méltányosság vagy a speciális környezetvédelmi szempontok érvényesülése, hanem az elérhető legjobb technikai határértékek és az egyébként irányadó kibocsátási határérték közötti különbség vezetett a speciális határérték meghatározásához.

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet ti. úgy rendelkezett „A levegő védelmének általános szabályai" cím alatt az 5. § (2) bekezdésében, hogy a légszennyező forrásokra az elérhető legjobb technika alapján, jogszabályban, illetőleg a környezetvédelmi hatóság egyedi eljárásának keretében kibocsátási határértéket, levegővédelmi követelményeket kell megállapítani. Az így megállapított kibocsátási határértéket, illetőleg levegővédelmi követelményt az engedélyezési eljárás során úgy kell meghatározni, hogy a levegőterhelés ne okozza a légszennyezettségi határérték túllépését[284].

(A védőövezet nagyságának kivételesen egyedi szempontok alapján történő megállapítása)
Egyedi értéket nem csak valamilyen szennyező anyag kibocsátására nézve állapíthat meg a környezetvédelmi hatóság. A nemrég hatályon kívül helyezett levegőtisztaság védelmi rendelet 6. § (6) bekezdése alapján a környezeti hatásvizsgálati, továbbá az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a hatóság a rendeletben előírt védelmi övezet legalacsonyabb mértékénél kisebb védelmi övezetet is meghatározhat, az érintett települési önkormányzat jegyzőjének, valamint a közegészségügyi és az építésügyi hatóság szakhatósági állásfoglalása alapján, amennyiben valamennyi levegővédelmi követelmény teljesül. A meghatározott védelmi övezet sugara azonban nem lehet kisebb a tevékenység típusától függően előírt minimális távolságnál, illetve a légszennyező forrás közvetlen hatásterületénél. Meglévő telephelyre tervezett új forrás esetére még ennél is tovább ment e rendelet, amennyiben a szakhatósági állásfoglalások alapján a jogszabályban foglaltaknál kisebb távolságot is meghatározhatott[285].

[284] Az Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet nem tartalmaz hasonló szabályt.
[285] Az Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet már csak a bűzzel járó tevékenységek tekintetében tartotta fenn ezt a jogi lehetőséget, ugyanakkor az átmeneti rendelkezések között a 38. § (1) bekezdése alapján a korábban kijelölt és ingatlannyilvántartásba bejegyzett védőövezetek fennmaradhatnak.

(Egyedi határérték meghatározása szennyvízkezelő műbe történő bevezetésre – a szolgáltató közreműködésével)
A vízgazdálkodási jogban is szereplő egyedi határértékre vonatkozó szabályozás szerint az egyedi határérték egyes eseteit csak a szolgáltató előzetes egyetértésével lehet meghatározni. Ugyanakkor az egyetértés megtagadását meglehetősen megnehezíti a jogalkotó. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 18. § (8) és (9) bekezdéseiben úgy rendelkezik, hogy a vízügyi hatóság a szennyvízelvezető és -tisztító mű káros szennyezése esetén – a szennyvíz előtisztításához szükséges berendezés létesítésére vagy megfelelő üzemeltetésére kötelezés, illetve a csatornabírság kiszabása mellett egyedi, a jogszabályi küszöbértéknél enyhébb vagy szigorúbb küszöbértéket is előírhat. A bebocsátó ilyen irányú kérelme azonban csak a szolgáltató előzetes – indokolással megtagadható – egyetértésével teljesíthető.

(Komplex környezetvédelmi, rokonterületi szakmai elemzés egyedi határértékek megállapítása előtt a szennyvíziszapokról való talajvédelmi hatósági döntés során)
Egyedi határérték alatt az eddigiekhez képest megint csak mást ért a szennyvíziszapokról szóló rendelkezés, amikor voltaképpen megfelelő feltételek mellett más jogágazatokra vonatkozó szabályok figyelembevételét teszi lehetővé a talajvédelmi hatóság számára. A szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése szerint:

„a talajvédelmi hatóság a talaj, a talajvíz, a szennyvíz, a szennyvíziszap, illetve a szennyvíziszap komposzt vizsgálatát – a 10. § (1) bekezdésének f) pontjában foglaltak figyelembevételével – a felszín alatti víz és a földtani közeg minőségi védelméhez szükséges határértékekről szóló 10/2000. (VI. 2.) KöM–EüM–FVM–KHVM együttes rendeletben[286] (a továbbiakban: R.) meghatározott jellemzőkre is kiterjesztheti az abban foglalt (B) szennyezettségi határértéknek megfelelő egyedi határérték megállapításával."

(Egyedi határérték átmeneti engedélyezése)
Az egyedi határértékhez hasonló funkciójú jogintézmény a határértéktől való eseti, vagy meghatározott időtartamra szóló eltérés engedélyezése, ahogyan az a zajvédelmi jogszabályokban megtalálható. Ez vonatkozhat egyrészt meghatározott kulturális, főleg zenei eseményekre, illetőleg építkezések egyes szakaszaira. E tárgyban tartalmazott előírásokat a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM–EüM együttes rendelet[287] 1. §-a.

A gyakorlatban ezeknek a szabályoknak az alkalmazása során nem volt világos, hogy a határérték túllépés mekkora lehet és mennyi időre terjedhet ki. Nyilvánvaló, hogy itt nem csak a beruházó érdekeit kell figyelembe venni, hanem azt is, hogy a lakosság nyugalmának a biztosítása érdekében milyen intézkedésekre kötelezhető, amivel a többlet terhelést elkerülhetné, illetőleg a zajjal járó munkálatokat minél előbb befejezhetné.

(Eljárási garanciák az egyedi határérték megállapítása során a légiközlekedési jogban)

[286] Ezt a rendeletet a 6/2009. (VI. 2.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet hatályon kívül helyezte 2009. április 17. napjával.
[287] A rendeletet a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet hatályon kívül helyezte 2008. december 11. napjával.

Rendkívül tanulságosnak tartjuk és a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban általános elterjesztését is megfontolásra ajánlanánk annak a közlekedési igazgatási jogi megoldásnak, amely a kivételes rendelkezések meghozatalát összekapcsolja egy sor egyéb eljárásjogi eszközzel, így a szakértő kirendelésével, hatósági egyeztetésekkel és a közösségi részvétel jogintézményeivel. Ennek megfelelően, pl. az éjszakai időszakban végrehajtott repülési műveletek legnagyobb számától való eltérés engedélyezéséről értesíteni kell az érintett területek önkormányzatát (önkormányzatait) és ezt az értesítést a helyben szokásos módon közzé kell tenni. Természetesen a helyben szokásos móddal kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok arra intenek, hogy ha ehhez hasonló szabályozást bevezetünk, akkor okvetlenül rendelkezni kell az értesítés részletkérdéseiről is.

A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM–KTM együttes rendelet 6. § (3) bekezdése felsorolja azokat az adatokat, amelyek a kategóriába sorolás és a kategóriákhoz rendelt normatív zajkibocsátási adatok alapját képezhetik, majd (4) bekezdés rögzíti, hogy ezeket az adatokat, illetve a használni tervezett adatforrást a számítás kiinduló adataként az illetékes légiközlekedési hatósággal jóvá kell hagyatni. Ehhez járul, hogy a számítások végrehajtása során az övezethatárok pontjait általában vízszintes, sík terepre vonatkoztatva kell számítani, de indokolt esetben ettől el lehet térni, ha az eltérést az illetékes légiközlekedési hatóság engedélyezte. A légiközlekedési hatóság az eltérések engedélyezése során szakértőt vehet igénybe, amelynek költségei a kérelmezőt terhelik.

Végül pedig „A környezeti zajterhelés csökkentését célzó repülőtér-használati eljárások” című fejezetben meghatározza azokat az intézkedéseket, amelyeket a légiközlekedési zaj zavaró hatásának csökkentése, a repülőtér környezetében élők éjszakai pihenésének biztosítása érdekében meg kell tenni, majd úgy rendelkezik, hogy ettől csak kivételes esetben lehet eltérni, a hatóság engedélyével. Az eltérésekről és azok indokairól egyébként értesíteni kell az érintett önkormányzatokat, és az értesítést a helyben szokásos módon közzé is kell tenni.

Megvitatás, javaslatok

(A környezetvédelmi és az egyéni érdekek összemérése az egyedi határértékek megállapítása során)
Álláspontom szerint az általános környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabályoknak olyan iránymutatást kellene adniuk, ami szerint az egyedi határértékek meghatározása esetén az elsődleges szempont mindig a környezet érdeke kell, hogy legyen. Az ügyfél érdekei, hajlandósága, beleegyezése fontos, de csak másodlagos szempontok lehetnek a jogintézmény alkalmazása során, amely kizárólag akkor érvényesülhet, ha ez nem jár a környezet védelmére nézve hátrányos hatásokkal.

(A bonyolult technikai szabályok leegyszerűsítése az eljárások áttekinthetősége érdekében)
Az egyedi megoldásokra vonatkozó legújabb szabályokkal kapcsolatban nehéz nem észre venni, hogy igen bonyolult technikai szabályok születtek, amelyek, ha a szakértői,

technikai szempontok engedik, az egyszerűbb jogalkalmazás és jogkövetés szempontjából mindenképpen egyszerűsítést igényelnek.

(A legfontosabb garanciális eljárási elemek az egyedi határértékekről szóló eljárásokban: a közösségi részvétel és a határozat indokolása)
Végül rá szeretnék mutatni, hogy az említett garanciális rendelkezések között helye kell, hogy legyen majd az egyedi határértékek meghatározását magában foglaló minden eljárásban a közösségi részvétel fokozott lehetőségének, mint az ilyen eljárások kivételes jellegét ellensúlyozó eljárási elemnek. Ha mód van rá, akkor az érintett közösségeket kifejezetten bátorítani kell az ilyen eljárásokban való részvételre, célzott értesítéssel vagy egyéb aktív információszolgáltatási módokkal. A közösségi részvételt gyakorlók az ilyen esetekben ugyanis, a részvétel egyéb hasznos funkciói mellett a más jogágakból ismert hatósági tanúk funkcióját is mintegy betölthetik: az eljárás jogszerűségét jogorvoslati vagy egyéb későbbi kapcsolódó eljárásokban tanúként bizonyíthatják.

Az egyedi határértékekkel kapcsolatban rendkívül fontos garancia a határozat tartalmi indokolása is, amelyekben külön is elő kell írni az egyedi határértékek megállapítását lehetővé tevő környezetállapot adatok részletes ismertetését és értékelését.[288]

Fontos rámutatni, hogy az említett két garanciális elem, a közösségi részvétel és a határozat indokolása ugyancsak szorosan összefügg egymással, hiszen az ilyen esetekben szükséges részletes indokolásnak is az ad értelmet, ha ezt a résztvevő helyi vagy szakmai közösségek megfelelően ellenőrizni tudják és adott esetben éppen ennek alapján jogorvoslati eljárást tudjanak kezdeményezni.

Szövegszerű javaslatok

Egyedi határértékek és más az általánostól eltérő működési feltételek meghatározása a határozatban

(1) Jogszabály felhatalmazása alapján a környezetvédelmi hatóság az engedélyben egyedi határértékeket és más az általánostól eltérő működési feltételeket határozhat meg a szennyezőanyagok kibocsátására, illetőleg a környezet állapotára vonatkozó határértékek közötti összhang megteremtése érdekében.

(2) Az egyedi határérték és más feltétel meghatározásához a kérelmező által vagy szakértő által készített elemzéseket, kimutatásokat is fel lehet használni, azonban a közösségi részvétel szabályainak megfelelően gondoskodni kell arról, hogy azzal kapcsolatban az érintett közösségek, önkormányzatok és társadalmi szervezetek is véleményt nyilváníthassanak. Az egyedi határérték vagy más feltétel alkalmazását a határozatban részletesen indokolni kell.

(3) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, egyedi határértéket és más feltételt csak határozott időre lehet meghatározni. Az általános rendelkezésnél enyhébb határértékek vagy feltételek meghatározása esetén a tevékenység folytatójának a határozat meghozataláig részletes, a határozott időtartam lejártáig szóló tervet kell készítenie a jogszabályban előírt határérték teljesítésére.

[288] Bándi kiemelése – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

(4) Jogszabály lehetővé teheti a már működő létesítményekre a jogszabály vagy hatósági határozat által megállapított határértékektől eltérő, 3 évnél nem hosszabb határidőre meghatározott kibocsátási határértékek vagy egyéb működési feltételek meghatározását. Ezekre az ügyekre a fenti (1)-(3) bekezdés rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell.

e. Az államigazgatási jog és a polgári jog határterületi kérdéseinek rendezése

Eljárásjogi probléma

(Külső és belső polgári jogviszony a közigazgatási hatóság részvételével)
A modern államigazgatási jog egyik jellemzője, hogy nem ragaszkodik szorosan a jogágazati határokhoz. Köztudott például, hogy az államigazgatási jog és a polgári jog között az angolszász jogokban hagyományosan jóval kevesebb megkülönböztetést tesznek, mint a kontinentális jogrendszerek. A hazai szakirodalomban is utalás történik erre a komplexitásra. Lenkovics Barnabás, pl. egyfelől rögzíti, hogy egy új társadalmi viszony szabályainak egy meghatározott jogágba sorolásának komoly előnyei lehetnek, növelve pl. a jogalkalmazás egységét, biztonságát. Ezért történtek is kísérletek a környezetvédelmi jogszabályoknak több jogág keretébe való besorolására is, persze máig sikertelenül. Szűknek bizonyult ugyanis minden hagyományos jogág a környezetvédelemmel kapcsolatos társadalmi viszonyok befogadására. Egy környezetvédelmi önálló jogág (vagy jogterület) keretei azonban legalább ennyire szűknek bizonyulnának. Ugyanakkor, ha a védett jogtárgyakat egyidejűleg több jogág többféle oltalomban is részesíti, az egyben a hatékonyságot is növeli.[289]

A magyar környezetvédelmi és rokonterületi igazgatásban is egyre jelentősebb szerepe van a kisebb-nagyobb részben polgári jogi jellegű eljárási eszközök alkalmazásának[290]. Ezek alapjában véve kétfélék: az egyikben a hatóság nem szerepel a polgári jogi jogviszonyban, viszont több vonatkozásban beleavatkozik abba az általános közérdek és a környezetvédelem érdekeinek érvényesítése végett. A másik ilyen jogviszony típusban (nevezzük ezt a megkülönböztetés végett belső jogviszonynak az előzőekben ismertetett külső jogviszonnyal szemben) már a hatóság is közvetlenül részt vesz, ez voltaképpen a közigazgatási szerződések[291], azon belül is a hatósági szerződések[292] területe, ahol az

[289] Lenkovics, p. 33.
[290] Helyénvalóan hívja fel a figyelmet erre Szabó Lajos, amikor rámutat, hogy magának az eljárási kódexnek az elnevezése, „a hatósági szolgáltatások" kifejezés megjelenése is azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy a hatóságok munkája is egy sajátos közszolgáltatásként jelenik meg, amely a hatóság „fennsőbbségével" szemben a mellérendeltséget, az együttműködést hangsúlyozza (Szabó, p. 216).
[291] Vagy másképpen közszerződések. A közszerződések természetesen nem mindazon polgári jogi szerződések, ahol az egyik fél egy hatóság, hanem kifejezetten csak a közjogi elemeket tartalmazó szerződések, a hatóság jogszabályban előírt feladatainak teljesítését szolgáló kontraktusok tartoznak ide. A közszerződések tartalma meglehetősen kötött, általában speciális kikötések, garanciák szerződésbe foglalása kötelező. Mivel a közszerződés közcélokat szolgál és közpénzből történik, teljességgel nyilvános és általában jelentős szerepe van a nyilvános pályázatoknak is. A legfontosabb közszerződés típusok a koncesszió, a közbeszerzés, az intézményfenntartás, a közös képviselőtestület és a helyi önkormányzati társulás (Józsa, p. 228-230.). Berényi egy tágabb körben említi a közszolgáltatást, a közmunkát, a közszállítást, az állami támogatások rendszerét és a gazdaságirányítási szerződéseket is (in: Fazekas p. 306-7.).

államigazgatási szerv feladatait nem hatósági eszközökkel, hanem mellérendelt szerkezetű megállapodással igyekszik megoldani[293].

A külső jogviszony problémájának kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Külső polgári jogviszonyok a vízgazdálkodási jogban)
A rokonterületi jogok közül a vízgazdálkodási jog több vonatkozásban is él az általa szabályozott életviszonyok polgári jogias megoldásának módszerével oly módon, hogy más jogalanyok polgári jogi jellegű szerződéseit szabályozza. Ez a szabályozás érinti a különböző vízgazdálkodással összefüggő szolgalmi jogviszonyokat, továbbá egyéb, az ügyfelek közötti szerződéses kapcsolatokat, amelyek valamilyen vízügyi szolgáltatás jobb ellátására irányulnak.

(Az ivóvíz-szolgáltatással kapcsolatos polgári jogi jogviszonyok szabályozása)
A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 6. § (3)-(7) bekezdése, pl. az ivóvíz hálózatba bekötés számos tulajdonjogi és szerződéses aspektusát taglalja. Ennek során előírja többek közt, hogy közös bekötés esetén az ingatlantulajdonosok külön szerződésben rögzítsék a létesítmény közös használatából eredő jogokat és kötelezettségeket. Ebbe a körbe tartozik a szolgáltatási díj, közműfejlesztési hozzájárulás megfizetésére kötelezett személy megnevezése, az átvezetési szolgalom ingatlan-nyilvántartási rendezése, szomszédos ingatlan érintettsége esetén a szomszédos ingatlan tulajdonosának hozzájárulása. Ha az érintettek nem jutnak megállapodásra, akkor (feltéve, hogy a szomszédos ingatlant érintő bekötővezeték megvalósítása és üzemeltetése az ingatlan rendeltetésszerű használatát lényegesen nem akadályozza) a szomszédos ingatlanra a jegyző is vízvezetési és szennyvízelvezetési szolgalmat alapíthat. Arra is találunk rendelkezést, hogy a víziközmű törzshálózat megépülése, vagy egy későbbi ingatlanmegosztás vagy -egyesítés esetén hogyan kell eljárni.

---

[292] A közigazgatási szerződésben a hatóság mellérendelt szerepben van a szerződő féllel. Ezzel szemben a hatósági szerződésben sajátos közhatalmi pozícióban áll, voltaképpen a hatósági szerződés a határozathozatal alternatívája. Ezzel együtt Lapsánszky András a hatósági szerződést is a közigazgatási szerződések közé sorolja, azon az alapon, hogy a közhatalmi és a mellérendeltségi, együttműködési elemek sajátosan keverednek benne, még akkor is, ha a közigazgatási szerződések ügyében úgy tűnik, általában a rendes polgári bíróságok járnak el kizárólag a polgári jog alapján, a hatósági szerződések viszont egyértelműen a közigazgatási bíróságok elé tartoznak, a Ket. alkalmazásával (in: Baraczkáné, p. 356.). fontos megfigyelés, hogy a Ket. nincs figyelemmel arra, hogy az elsőfokú közigazgatási szervek egy része a polgári jog szabályai szerint nem is rendelkezik jogképességgel – ezzel együtt a lex specialis derogat legem generalem elv alapján, e szervek hatósági szerződési (de nyilván nem a közigazgatási szerződési!) képességét el kell ismerjük (Lőrincz 2, p. 355.).

[293] Kilényi kiemeli, hogy a hatósági szerződéssel ugyan a 2. világháború előtti szakirodalom, elsősorban Magyary foglalkozott, jogalkotási előzményei a magyar jogban nem voltak és a szakma meglehetős idegenkedéssel fogadta a Ket. ezen új jogintézményét. Nemzetközi példák alapján is úgy látja, hogy a közigazgatásban a mellérendeltségi kapcsolatok fölerősödnek, illetőleg a közigazgatási jogba átkerülnek a polgári jog egyes elemei. Úgy látja, hogy az új jogintézmény különösen a településfejlesztésben, a településrendezésben, az építésügyben és a környezetvédelemben számíthat majd sikerre (Kilényi 4, p. 216-7.).

Megfigyelhetjük, hogy a jogszabály váltogatja a kogens és diszpozitív rendelkezéseket, mintegy ezzel is jelezve, hogy a közigazgatási jog és a polgári jog határterületén vagyunk.

(A vizek medrének használatával kapcsolatos polgári jogi jogviszonyok szabályozása)
Az elemzett rokonterületi jogterület egyik alacsonyabb szintű szabálya, a vizek és a közcélú vízilétesítmények fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet „A medrek használatával kapcsolatos rendelkezések" című fejezetében a meder fenntartója és a meder egyéb használói közötti, alapvetően tulajdonjogi és szerződéses jogviszony egyes elemeit próbálja meghatározni, igen részletesen, a ráépítés szabályainak alkalmazásától kezdve, a meder használatának átengedésére vonatkozó szerződés létrejöttén és tartalmán keresztül, annak megszűnéséig. Eszerint a fenntartó hozzájárulhat ahhoz, hogy a mederben, annak talajával egybeépített víziállást vagy egyéb építményt helyezzenek el. Ilyenkor a fenntartó az építmény rendeltetésére, méretére, valamint a vizek, a természetes állóvíz jellegére figyelemmel, az igénybevétellel arányos mederhasználati díjat állapíthat meg, illetve a hozzájárulást mederhasználati szerződés létrejöttéhez kötheti. Ilyenkor a mederhasználatot a fenntartó és a meder igénybevételét kérő személy szerződése hozza létre, nem mentesítve persze a hatósági engedélyek beszerzésének kötelezettsége alól. A jogszabály erejénél fogva a mederben elhelyezett építmény tulajdonjoga – a vizek tulajdonjogától függetlenül – az építtetőt illeti [Ptk. 97. § (2) bek. és 686. §]. Az előírások kiterjednek továbbá atűrési kötelezettségekre, a fenntartási többletköltségek megtérítésének kötelezettségére, illetve a szerződés megszűnésének kérdéskörére is.
A környezet védelme szempontjából lényeges, igaz, inkább már közigazgatást segítő előírás, hogy a meder kizárólag ásványi anyag kitermelésére irányuló igénybevétele esetén a fenntartónak figyelemmel kell kísérnie, hogy a kotrás, illetve az ezzel járó egyéb tevékenység ne károsítsa vagy ne veszélyeztesse a hajóutat; az árvízvédelmi művek biztonságát; a partok állékonyságát, a parti sáv élővilágát,vagy a kulturális örökségi értékeket.

A meder használatának egy környezetvédelmi szempontból is igen kényes vonatkozásához érkeztünk el, a kavicskincs kitermeléséhez. A gyakorlatban azt tapasztalhatjuk, hogy a vízgazdálkodási jogban meghatározott garanciák – bármily számosak is – önmagukban nem elégségesek a kavicskotrással kapcsolatos rablógazdálkodás megakadályozására. Elsősorban a hatósági felügyelet esetleges szigorítása mellett a megfelelő közösségi részvételi garanciális szabályok bevezetésére lenne szükség az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítására. Mindenesetre már a jelenlegi szabályozásból is kitűnik, hogy a jogalkotó felismerte, a téma több hatósági ágazat komplex beavatkozását igényli, így a vízgazdálkodáson kívül a környezetvédelem, természetvédelem és a kulturális örökségvédelem igazgatási ágazatainak is éberen kell, kellene figyelniük az ilyen ügyekre.

(A hulladék-visszavételi és hasznosítási kötelezettségre irányuló szerződések hatósági ellenőrzése)
A környezetvédelmi jogban a hulladékgazdálkodási törvény szól arról a polgári jogi jogviszonyról, amely a gyártó és a forgalmazó vagy arra feljogosított hulladékkezelő között jön létre, amikor a gyártó át kívánja ruházni – részben vagy egészben – a hulladék-

visszavételi kötelezettségét. Ezt a szerződést jóváhagyásra be kell nyújtani a környezetvédelmi felügyelőséghez, és a szerződés érvényessége e jóváhagyástól függ, a Ptk. 215. §-ával összhangban.[294] Hasonló szerkezetű, engedély típusú jogintézmény a csomagolási hulladékokkal kapcsolatos szabályban a gyártót és forgalmazót terhelő visszavételi és hasznosítási kötelezettségnek az ún. koordináló szervezet általi teljesítésének a hatósági jóváhagyása, bár ezesetben a jóváhagyás a hasznosítást koordináló szervezet nyilvántartásba vételével nem egy, hanem e szervezettel kötendő, számos polgári jogi szerződés jóváhagyásának tekinthető.[295] A nyilvántartásba vétel konstitutív a rendelet 9. § (6) bekezdése alapján, ugyanis eszerint a koordináló szervezet tevékenységét csak a nyilvántartásba vételt követően kezdheti meg.

Ugyancsak nyilvántartással függ össze, de nincs közvetlen jogalakító hatása a 11. § (2) bekezdésének, ami szerint a hasznosítási díj mértékét, számításának módját, megállapításának időpontját és a szervezethez való csatlakozás feltételeit a koordináló szervezet – mégpedig az érintett gyártók, forgalmazók, hulladékhasznosítók, az önkormányzati szövetségek, a csomagolási hulladékot begyűjtő szervezetek és a környezetvédelmi célokra alakult társadalmi szervezetek részvételével létrehozott tanácsadó testület véleményének a meghallgatását követően – az országos zöldhatóságnak bejelenti. Láthatjuk, hogy a vízgazdálkodásban hiányolt közösségi részvétel eleme a környezetvédelmi jogban már megjelenik.

(A polgári jogviszony alanyainak hatósági meghatározása)
Tulajdonképpen a polgári jogi jogviszonyokba való, még ennél is erősebb beavatkozásnak számít az, amikor a jogszabály vagy hatósági határozat megszabja azt, hogy egy adott engedélyes kivel köthet polgári jogi szerződést, amire a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos jogszabályokban a hulladék termelője és egyes kezelő típusai vonatkozásában találunk példát.

A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet „A veszélyes hulladékok gyűjtése, begyűjtése és tárolása" cím alatt a 10. § (5) bekezdésében ugyanis úgy rendelkezik, hogy a termelő csak olyan kezelőnek adhat át veszélyes hulladékot, aki az adott veszélyes hulladék kezelésére engedéllyel rendelkezik.

(A polgári jogi jogviszony bejelentési kötelezettsége)
Enyhébb formája viszont az államigazgatási jog beavatkozásának a polgári jogi jogviszonyokba az az eset, amikor bejelentési kötelezettséget írnak elő, mint pl. a halászati

[294] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 8. § (4) bekezdése szerint: *„A gyártó az (1) bekezdésben meghatározott visszavételi kötelezettségének teljesítését, illetőleg a (3) bekezdés szerinti önkéntes visszavételt a megosztott felelősség elve alapján külön jogszabályban meghatározott feltételekkel megállapodásban – részben vagy egészben – átruházhatja a forgalmazóra vagy az arra feljogosított hulladékkezelőre. A megállapodást jóváhagyásra be kell nyújtani a környezetvédelmi hatóságnak."*

[295] A csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 94/2002. (V. 5.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: *„A koordináló szervezetet, illetve – amennyiben nem csatlakozott koordináló szervezethez – a gyártót (a továbbiakban együtt: kötelezett) az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) nyilvántartásba veszi."*

igazgatásban, ahol az engedélyes által egy területre vonatkozóan megkötött haszonbérleti szerződésről. A halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény végrehajtásáról rendelkező 78/1997. (XI. 4.) FM rendelet[296] 3. §-a előírja a bejelentési kötelezettséget a hatósági nyilvántartás elkészítéséhez, aktualizálásához, pl. az önálló vagy a társult halászati jog jogosultjáról, illetve a halászati jog haszonbérlőjéről, továbbá a választott tulajdonosi képviselő személyéről. Ennek első teljesítésére egy konkrét időpont, majd az esetleges változást követő 30 nap elteltét állapítja meg határidőként.

(Kötelező felelősségbiztosítás a környezetvédelmi és a rokonterületi jogokban)
Ugyancsak sajátos polgári jogviszonyt keletkeztet a felelősségbiztosítási szerződés kötelező megkötése, mint működési feltétel a közlekedési igazgatásban. Az e jogágban szereplő ún. hajózási engedélyt csak azzal a feltétellel kapja meg a belföldi forgalomban közlekedő személyhajó, áruszállító hajó és még néhány vízi jármű típus, ha a felelősségbiztosítást megkötötte. Lévén azonban, hogy polgári jogi szerződésről van szó, amely, pl. a díjfizetés elmaradása miatt automatikusan is megszűnhet, arról is rendelkezik a közlekedési igazgatási jog, hogy biztosítás hiányában a közlekedési hatóság a hajózási engedélyt visszavonja. A rendelkezés hatékonyságát persze nagyban növeli, hogy a biztosító a felelősségbiztosítás általános feltételei szerinti biztosítás kötésére vonatkozó szerződéses ajánlatot a hajó üzembentartójától köteles elfogadni, sőt, meghatározott kivételekkel összegszerű korlátozás nélkül köteles helytállni a harmadik személy károsulttal szemben.

A víziközlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvény külön „Felelősségbiztosítás" fejezetet tartalmaz, amely részletesen szabályozza a kérdést, kitérve a külföldi lobogó alatti hajózás izgalmas területére, de azon túl a biztosítónak a szerződési ajánlat elfogadására irányuló kötelezettségére, az újabb szerződéskötés szankciós jellegű megtagadásának lehetőségére (pl. ha a biztosító az ajánlattevővel korábban már kötött szerződést, de azt a biztosítottnak súlyosan felróható okból felmondta, vagy a korábbi szerződés a díj nem fizetése miatt szűnt meg), és az összegszerű korlátozás nélküli helytállás kötelezettségére a károsulttal szemben.

A felelősségbiztosítás jogintézményének e rokonterületi jogon kívül a szűkebb értelemben vett környezetvédelemben is rendkívül nagy jelentősége lehetne, mégpedig az ún. barnamezős beruházások elterjesztésében. Jelenleg, még ha hajlandóak lennének is erre az adott terület jó elhelyezkedése, közlekedési, munkavállalói, piaci kapcsolatai miatt, a beruházók nem vállalhatják a mások által felhagyott, elszennyezett iparterületek átvételét a saját beruházásaik, tevékenységeik céljára. A tulajdonos felelőssége miatt ugyanis az összes rejtett hulladékgazdálkodási probléma miatt felelnie kellene. A magyar biztosítási hálózatban ugyanakkor mind az erre irányuló speciális szabályozás, mind az ebben az üzletágban fantáziát látó biztosító társaságok hiányában nem áll rendelkezésre megfelelő biztosítási modell.

A belső jogviszony problémájának kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

[296] A rendeletet az 58/2005. (IV. 4.) Korm. sz. rendelet hatályon kívül helyezte 2005. április 19. napjától.

(Engedély kiadása és vállalkozási szerződés megkötése egyidejűleg)
A rokonterületi jogok közül a mezőgazdasági igazgatás állati hulladékokkal kapcsolatos szabályozásában sajátos módon keveredett a hatósági és a polgári jogi elem. A jogszabályt már többszörösen hatályon kívül helyezték, azonban az alkalmazott megoldás érdekes volta miatt mégis érdemes felidézni: az állategészségügyi intézkedés keretében a hatóság az állati hulladék ártalmatlanná tételére alkalmas technikával és kapacitással rendelkező vállalkozót bízott meg (azaz vállalkozási szerződést kötött vele), egyidejűleg pedig az állati hulladék ártalmatlanná tételére vonatkozó engedélyt bocsátott ki a számára. Szerződésszegés esetén (ilyennek minősülhetett az állategészségügyi, a közegészségügyi, valamint a környezetvédelmi előírások, illetve az azokra vonatkozó, előzetes kötelezettségvállalásban foglaltak nem teljesítése) – nyilván a megfelelő polgári jogi jogkövetkezmények érvényesítése mellett, bár erről külön a jogszabály nem szólt – a hatóság a vállalkozó engedélyét visszavonta (így rendelkezett az 1995. évi XCI. törvény[297] 11. §-a).

(Közcélú munkavégzésre irányuló szerződés katasztrófa helyzetben)
Az állategészségügyi és ezzel összefüggő járványügyi kérdésekben jelenleg hatályos, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény teljes egészében a piaci mozgásokra hagyja a korábban államigazgatási gyámkodással megoldott kérdést, azzal, hogy pusztán a felelősöket nevezi meg, akik a járványügyi helyzetet a saját elhatározásuk alapján kiválasztott szerződő felekkel oldhatják meg. Érdekes módon, ugyanakkor a törvény 53. § (3) egy másféle kényszer szerződéses jogviszony alapjait teremti meg, ugyanis járványveszély esetén a hatóság a magánállatorvost közcélú munkavégzésre veheti igénybe – a Magyar Állatorvosi Kamarával kötött megállapodás szerint, díjfizetés és költségtérítés ellenében.

(Haszonbérleti szerződésre való ajánlattétel, mint engedélykérelem)
Ugyancsak az agrárigazgatás területén, egy másik alágazatban, a közigazgatási és polgári jogi elemek a ma hatályos jogban is nagyban keverednek. Az állami halászati jogot a polgári jogi haszonbérleti forma alkalmazásával telepítik, a polgári jog és az államigazgatási jog sajátos ötvözésével: az állami halászati jogot egy területen megpályáztatják, amire halgazdálkodási terv benyújtásával lehet pályázni, a nyertes pályázó halgazdálkodási tervét egyúttal a halászati államigazgatási szerv jóvá is hagyja. Ami tehát egyfelől egy polgári jogi ajánlattétel, az másfelől, ezzel egy aktusban, tulajdonképpen engedélykérelem. Ami pedig az ajánlat elfogadása és a szerződés megkötése egyfelől, az egyúttal az államigazgatási jogi engedély kiadását is jelenti.

A halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény 26. §-a ehhez részletesen körülírja természetesen a halgazdálkodási terv egyes elemeit (mint, pl. a hasznosítási célokat, az alkalmazható halászati és horgászati eszközöket, az évenkénti haltelepítés mennyiségét, a víz minőségének és halgazdálkodási értékének védelmét célzó intézkedéseket, a vízinövény- és víziállat-állomány fenntartására tervezett intézkedéseket, vagy a halállomány őrzésének módját – hogy csak a környezetvédelmi szempontból jelentőseket említsük.) Rögzíti továbbá a terv jóváhagyása megtagadásának lehetőségét (ha

[297] A törvényt a 2005. évi CLXXVI. törvény hatályon kívül helyezte 2006. január 1. napjával.

az nem felel meg a jogszabályban, hatósági határozatban, illetőleg a halászati jog haszonbérbe adásáról szóló szerződésben előírt követelményeknek).

Megvitatás, javaslatok

(A polgári jogban rejlő konfliktusmegoldó kapacitások kiaknázása)
Mind a külső, mind a belső polgári jogi jogviszony szabályozása gazdagíthatja az államigazgatási szervek intézkedései lehetőségeinek a körét, a rendelkezésükre álló problémamegoldó eszközöket, így pl. a közigazgatási szerződést. Egy polgári jogi szerződésben az ügyfél esetleg sokkal inkább érdekelt, mint egy egyszerű államigazgatási aktusban vagy a vele járó szankciókban, és adott esetben egy ilyen szerződés sokkal hatékonyabban megoldhat egy környezetvédelmi jogi konfliktust, mint a hagyományos eszközök, arról nem is beszélve, hogy az államigazgatási szerv kezébe adhatja a polgári bírósági jogkikényszerítés eszközeit is.

(A polgári jogi szerződés kikényszeríthetősége, mint a közigazgatási jogi kötőerő kiegészítése)
Szerződések bejelentésének kötelezettségét, jóváhagyási kötelezettségét megfelelő eljárásjogi felhatalmazással a hatóságok a jövőben engedélyeik feltételei között is szerepeltethetik, a határozat végrehajtása felett komoly kontrol eszközhöz jutván ezáltal. Amennyiben a szerződésben harmadik fél is szerepel, az ő érdekeltsége számottevő kiegészítője lehet a hatósági ellenőrzésnek és a közigazgatási jogkikényszerítési aktusoknak.

(A közigazgatási jog rugalmasságának, hatékonyságának követelései a jogirodalomban)
Az államigazgatási szerződést, mint a külső polgári jogviszonynak a Ket-ben már megjelent példáját régóta kéri számon a jogtudomány néhány hazai képviselője a környezetvédelmi jog területén is. Az új, egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárásjog megalkotása lenne végre az az alkalom, amikor a jogalkotó ezeknek a jogos elvárásoknak is megfelelhetne[299].

Mindezek az eljárásjogi fejlemények összhangban vannak (illetőleg lennének) a második Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) alapelvei között megjelenő hatékonyság alapelvével,[300] melynek elemei között e körben említhető (a teljesség igénye nélkül) a

- Felelős gondoskodás (mind az állami, mind a gazdálkodói szférában),
- Megosztott felelősség elve,
- Partneri viszony (win-win megoldások, önkéntes megállapodások),
- Szubszidiaritás elve és a
- Társadalmi részvétel is.

[299] A Ket. novellában megjelent hatósági szerződés már kívül esik a dolgozat időbeli keretein.
[300] Bándi Gyula szerint – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Az NKP II. az eszközök között külön pontban szólt (2.5.5.) az „Önkéntes megállapodások az üzleti szférában” c. kérdésről, amely hozzájárulhat a környezeti célok teljesítéséhez. A partneri viszony kialakulása és az ehhez szabályozási kereteket biztosító jogi feltételrendszer tartalmi elemei közé sorolható, hogy a megállapodásnak szerződéses formát kell öltenie, a nem-teljesítés esetén közjogi vagy magánjogi szankcionálhatósággal; a megállapodásnak nyilvánosnak és átláthatónak kell lennie, és nyitottnak a későbbi csatlakozók számára; a beszámolási és monitoring követelményeket legalább olyan alaposan meg kell fogalmaznia, mint a hagyományos jogi szabályozásnak; s nem utolsó sorban szabályozott lehetőséget kell biztosítani a megállapodás felülvizsgálatára, meghosszabbítására, vagy a felmondásra.

Szövegszerű javaslatok

Polgári jogi eszközök alkalmazása

(1) Törvény vagy kormányrendelet környezetvédelmi és rokonterületi feladatok ellátása érdekében szerződéskötési feladatokat írhat elő vagy ajánlhat egyebek közt a szerződés formájának, tartalmi elemeinek, létrehozásának és megszűntetésének a meghatározásával. A jogszabály a szerződés érvényességét a környezetvédelmi hatóság jóváhagyásához kötheti, illetőleg előírhatja a szerződés bejelentését és nyilvántartásba vételét a környezetvédelmi hatóság előtt.

(2) Az (1) bekezdésben írt szerződésre vonatkozó megállapodás hiányában a környezetvédelmi hatóság a szerződéses nyilatkozatot vagy egyes elemeit határozatban pótolhatja.

(3) Jogszabály tulajdoni korlátozást is elrendelhet környezetvédelmi (természetvédelmi) érdekből. E korlátozásokért kártalanítás csak akkor jár, ha a korlátozás a tulajdonos számára a hozzá hasonló helyzetben lévő más tulajdonosokhoz képest aránytalan nagy teherrel járna.

5. A határozat módosításával összefüggő kérdések

a. A határozat módosítása, szüneteltetése vagy visszavonása

Eljárásjogi probléma

(Az eljárásjogi és az anyagi jogi módosítás)
A környezetvédelmi és a rokon jogok mindennapi gyakorlatában egyaránt sok zavart okoz a határozat módosítása (visszavonása stb.) eljárásjogi és anyagi jogi fogalmainak az összekeverése[301]. Az eljárásjogi módosítást az Áe. szigorú határok közé szorítja és nem is enged ez alól speciális eljárásjogi rendelkezésekkel tett kivételt. Ugyanakkor a

[301] Így például a Legfelsőbb Bíróságig is eljutott az az ügy, ahol egy játékterem engedélyét vonták vissza a jegyzői hozzájáruló nyilatkozat visszavonására (amire pedig a jogszabályi környezet késztette a jegyzőt) és a felperes váltig a határozat módosításának az akkor hatályos Áe. 61. § (5) bekezdésben írt korlátaira hivatkozott (BH 2000. 377, idézi Szabó p. 342.).

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[302]. Kilényi professzor ezt a megkülönböztetést úgy fogalmazza meg, hogy a közigazgatási jogban a határozat visszavonását (módosítását) élesen meg kell különböztetni a határozatba foglalt engedély visszavonásától (módosításától)[303].

(Az anyagi jogi módosítás és a közigazgatási határozatok jogerejének hiánya)
Az esetek nagy többségében még csak arról sincs szó, hogy az anyagi jogi módosítás az államigazgatási határozatok jogerejének hiányát használná ki (bár ez a jogi háttérfeltétel valóban hozzájárulhat az esetleges viták elvi alapon történő lezárásához) vagy netán a hatósági kötelezés anyagi jogintézményének felhasználásával kívánná a hatóság az eljárási szabályok szerinti visszavonás, módosítás szabályait kijátszani[304]. Valójában, bár általában a tényállás egyes elemei állandóak maradnak, az anyagi jogi módosítás azért válik szükségessé, mert adott esetben más tényállási elemekben áll be változás, pl. a működtető személyében, a gyártás kapacitásában, technológiájában vagy volumenében.

A jogerő hiányának kihasználására lehet viszont szükség az érvelésünkben mégiscsak azokban az esetekben, amikor az alaphatározat módosítására azért kerül sor, mert az adott üzem, tevékenység hatókörén kívül, inkább a környezetében következtek be jelentős változások vagy a környezettudományok fejlődése vezetett olyan felismerésre, ami egyes korábbi engedélyeket tarthatatlanná tett. Véleményem szerint 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. Ez tehát a határozat egyfajta jogi elavulását jelenti. Mindezek alapján tehát a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban valóban gyakran találkozunk külön a már működő létesítményekre vonatkozó speciális szabályokkal, többnyire megfelelő átmeneti eljárási lépésekkel vagy éppen kompenzációs intézkedésekkel kiegészítve.

(A két jogintézmény elhatárolása Kilényi Géza nyomán)

[302] "Meg kell különböztetni a határozat visszavonásától, módosításától azt az esetet, amikor a hatóság a tényállás megváltoztatása miatt a határozatból származó jogosultságot vagy kötelezettséget vonja vissza vagy módosítja. Ebben az esetben az új tényállás alapján új ügy keletkezik és új eljárás folyik." (Fazekas, p. 455.). Hasonlóan ír Szabó Lajos, aki rámutat, hogy ezekben az esetekben nem lehet szó az alapüggyel való ügyanzonosságról, azaz tárgyi és ténybeli azonosságról (Szabó, p. 287.) Ezek a szakirodalmi források tehát teljesen természetesnek tételezik az anyagi jogi változtatást és általánosságban további jogszabályi feltételeket és eljárási garanciákat nem is említenek. A többi általam vizsgált forrás viszont egyáltalán nem tér ki az eljárási és anyagi jogi módosítás különbözőségére (pl. Józsa, Ficzere, Kilényi 4, Lőrincz), nyilvánvalóan nem azért, mert nem találkoztak a problémával, inkább feltehetően olyan okokból, hogy a rendkívül bonyolult és messze vezető témát a joggyakorlat számára irrelevánsnak, az oktatás számára pedig kevéssé didaktikusnak tekintették.
[303] Kilényi 2., p. 26.
[304] Uo.

A jeles szerző valójában az engedélyezés és kötelezés aktustani problémáit boncolgatva tesz olyan megállapításokat, amelyek történetesen tökéletesen alkalmasak a jelen probléma mélyebb megvilágítására is. A két jogintézmény, csakúgy, mint az eljárásjogi és anyagi jogi határozat módosítás, elválik egymástól időbelileg, eljárásjogilag és az irányadó jogszabályok szempontjából. Előbbire csak a szűken meghatározott eljárási időkereteken belül kerülhet sor[305], utóbbira bármikor, ha azt a körülmények, különösen pedig a veszélyhelyzetek keletkezésével előálló kényszerítő körülmények szükségessé teszik. Utóbbi önálló eljárás, nem pedig az előző valamilyen féle folytatása. Végül pedig az utóbbiban a határozat meghozatalakor az éppen hatályos, nem pedig – Kilényi professzor szóhasználatával élve – a korábbi határozat meghozatalakor hatályos „száz évvel ezelőtti" jogszabályokat kell alkalmazni[306].

A párhuzam teljességgel érthető, hiszen a határozat eljárási jogi módosítása szorosan kapcsolódik az adott – legtöbbször valóban engedélyezési típusú – alapeljáráshoz, az anyagi jogi módosítás pedig valójában nem más, mint egy kötelezés, amit az anyagi jogi módosítás eszközével azonnal „egységes szerkezetbe foglalnak" az eredeti határozattal.

Ez az okfejtés véleményem szerint hozzásegít minket a környezetvédelmi joggyakorlatban előforduló, olyan jogalkalmazási anomáliák megfejtéséhez, megoldásához is, amelyek abból adódnak, hogy egyes környezetvédelmi engedélyezési eljárások hosszabb ideig, akár évekig is elhúzódnak. Tipikusan egyes infrastrukturális beruházók, pl. útépítő cégek jóelőre, akár évtizedes kapacitás kihasználási terveik szerint megindítják az engedélyezési eljárásokat, hogy amikor az adott beruházást elkezdenék, az összes engedély már készen álljon. Emiatt, pl. a budapesti M0-ás autópálya Szentendrei szigeti hídjának jogerős környezetvédelmi engedélyezésére egy 1994-ben beadott engedély alapján végülis 2006-ban került sor[307]. Láthatjuk, hogy a többszöri felfüggesztés, majd jogorvoslati eljárások, hatályon kívül helyezés miatt időközben a hatásvizsgálati jog két alapvető újrakodifikálására (1995, 2001), és nagyon sok kisebb módosítására került sor, és hatályba léptek olyan lényegbe vágó új jogszabályok, mint pl. a vízbázisvédelmi kormányrendelet (még 1997-ben), amelyeket az eljáró környezetvédelmi hatóságok és bíróságok egyöntetű álláspontja szerint nem lehetett alkalmazni.

Kilényi professzor helytálló gondolatmenetét alkalmazva, úgy látom, hogy az ilyen és hasonló ügyekben ugyan lehetséges, hogy ki kell adni az engedélyt az eredeti jogszabályok alapján, ám szinte bizonyos, hogy még aznap ki kell adni az így előállott környezeti veszélyeztetések megszüntetésére kötelező határozatot is. Kérdés akkor viszont, hogy vajon nem volna-e egyszerűbb ezt a kört rövidre zárni, és a határozat anyagi jogi módosításának jól körül járt eseteiben ezt a korrekciót már az alapeljárásban elvégezni.

[305] A Ket. 114. § (2) bekezdésre figyelemmel a hivatalból történő, eljárási módosításra rendelkezésre álló 1 év nem vonatkozik azokra az esetekre, amelyekben erre az eljárásra az Alkotmánybíróság határozata vagy ügyészi óvás nyomán került sor. Ilyen esetekben a módosításra egy éven túl és ismételten is sor kerülhet (Lőrincz 2, p. 429.).
[306] Uo. p. 24.
[307] Ld. részletesebben az EMLA Egyesület jogesetgyűjteményében (www.emla.hu).

Megjegyzem, hogy ez a gondolatmenet és az idézett példa élesen veti fel a hatályon kívül helyett eljárásokban alkalmazandó jogszabályok kérdését is, hiszen talán nem véletlenül hívja jogunk ezeket az eljárásokat „új eljárásoknak" (jóllehet a joggyakorlat több-kevesebb következetességgel ragaszkodik az eredeti eljárás megindításakor irányadó jogszabályok alkalmazásához).

(Az anyagi jog és eljárásjog elhatárolásának relatív volta)
Bárki feltehetné a kérdést: jó, ha viszont a határozat módosítása anyagi jogi szempontok alapján történik, akkor mit keresne ez a téma egy környezetvédelmi eljárásjogi jogszabályban? Több válasz is megfogalmazható erre a kérdésre, bár, lehet, mindegyik kissé opportunista: egyrészt az anyagi jogi okokból történő határozatmódosítás is csak határozatmódosítás, azaz eljárásjogi lépés, másrészt fontosnak tartanám, hogy az anyagi és eljárásjogi okokból tett határozatmódosítások valahol egymás mellett szerepeljenek, és ezáltal a jogalkalmazók és jogkeresők jól láthassák különbségeiket és összefüggéseiket, harmadrészt pedig valójában nincsenek is annyira merev falak anyagi jog és eljárásjog között, mint azt a kérdező gondolná…

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A fejezet szerkezetének áttekintése)
Ebben a meglehetősen szerteágazó témakörben először a különböző módosítás fajták definiálása szempontjából fontos jogszabályi rendelkezéseket tekintem át, különös tekintettel a szünetelés és visszavonás témaköreire („A"). Ezt követően az anyagi jogi módosítással együtt járó és a jogfejlődésben egyre részletesebben megjelenő eljárási szabályokat vizsgálom, ideértve a módosításra okot adó tények, körülmények feltárását és az ilyen tények feltárásának nem megfelelő elősegítésével vagy hátráltatásával járó szankciókat („B"). Végül az anyagi jogi módosításból következő kártalanítási, esetenként kártérítési kötelezettségeket tartalmazó környezetvédelmi és rokonterületi szabályokat elemezek („C").

Ad „A" *(Alternatív terminus technicusok használata a módosítás és visszavonás kifejezések helyett)*
Anyagi jogi intézkedéseket, a megváltozott körülmények figyelembevételét irányozzák elő a környezetvédelmi jog, és a rokonjogok többsége, így például a nagy múltú vízgazdálkodási jog, és mégis általában az államigazgatási eljárásjog által már lefoglalt visszavonás, illetőleg módosítás[308] kifejezést használják. Nem használja viszont egyhelyütt a vízgazdálkodási engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet a módosítás kifejezést, ellenben az engedély *felülvizsgálatáról* szól. Ezt az egyébként kézenfekvőnek és követendőnek tűnő megoldást ma még kevés jogszabályunk alkalmazza.

Ad „A" *(Módosítás, visszavonás vagy a működési engedély kiadása, megtagadása)*

[308] Szalai Éva jegyzi meg, hogy a közigazgatási jogorvoslati rendszer egésze felől már az eljárásjogi visszavonás és módosítás is két alapjogintézmény alterációja, ahol a másodfokú szerv által hozott döntésekkel összehasonlítva előbbi a határozatot hozó szerv határozatának megsemmisítésének, utóbbi pedig megváltoztatásának felel meg (in: Fazekas, p. 455.).

A környezetvédelmi felülvizsgálat nyomán – bár a gyakorlatban az alaphatározat módosításával is találkozunk olykor – teljesen új határozatot, működési engedélyt ad ki a felügyelőség. Eljárási természetében azonban ez nem különbözik drasztikusan az anyagi jogi módosítástól (vagy a működési engedély megtagadása az anyagi jogi visszavonástól), inkább azt mondhatnánk, fokozatbeli különbség van: ha a felülvizsgálat azt állapította meg, hogy alig van lényeges változás, nyilván valóban felmerülhet az eredeti határozat módosítása (egy fontos elemében mindenképpen: az érvényességi időben[309]), ha viszont a különbségek jelentősek, nagyobb számú új működési feltétel meghatározására van szükség, akkor pedig egyértelműen a működési engedély jogintézményét kell alkalmazni.

Felhasználható lehet a különbségtétel meghatározására a Kvtv. 82. § (3) bekezdésében szereplő definíció is, amelynek alapján jelentős változásnak minősül a körülmények vagy a technológia olyan megváltoztatása, amely a környezeti terhelésnek vagy igénybevételnek az engedélyezettnél nagyobb mértékét eredményezi.

Ad „A" *(Jogszabályban meghatározott feltételek és események bekövetkezése)*
A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 30. § (1) sommásan rögzíti a *vízjogi engedély* anyagi jogi módosításának lehetséges voltát, azt egyszerűen a külön jogszabályban meghatározott feltételek, illetve események bekövetkezéséhez kötve. A hatóság e körben akár hivatalból, akár kérelemre módosíthatja, szüneteltetheti és vissza is vonhatja az engedélyt.

Garanciális szempontból lényeges, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok a módosítás, visszavonás – és új elem! – a *szüneteltetés* feltételeit a lehető legpontosabban meghatározzák. Ezen az elvi alapon azután egészen konkrétan határozza meg a vízjogi kormányrendelet 12. §-a a módosítás feltételeit, a szóba jövő körülményeknek azonban csupán példálózó felsorolását adja („…*különösen*…" ha a módosítást jogszabályban meghatározott feltételek, közegészségügyi, környezetvédelmi, vízgazdálkodási vagy természetvédelmi szempontok teszik szükségessé, vagy a rendelkezésre álló vízkészlet mennyisége elháríthatatlan okból megváltozott.)

A vízjogi rendelkezésből jól látszik a tevékenységben, illetőleg a környezetében bekövetkezett változások kettőssége, amelyek közül csak az utóbbit látta szükségesnek a jogalkotó részletezni. Ezzel együtt, az általam kiemelt „különösen" kifejezés a garanciális elemek korlátozott hatókörét mutatja.

Ad „A" Az anyagi és eljárási módosítás további különbsége: a teljes eljárás lebonyolítása)
A vízjogi kormányrendelet 11. § (3) bekezdése nem engedi, hogy az anyagi jogi módosítás csupán egy már meglévő hatósági határozaton néhány adat, jogszabályhely vagy bekezdés módosításával elintézhető legyen. Egyfelől a vízjogi engedély módosításához az

[309] Az viszont mindenképpen törvénysértő, hogy ha a lejárt érvényességi idejű engedélyt mindenféle új eljárás nélkül „módosítják", azaz egyszerűen beleírnak egy új érvényességi dátumot – sajnos ez több környezetvédelmi és rokonterületi hatóság gyakorlata, amely elsősorban az eljárás többi szereplőjének, a szakhatóságoknak, a kérelmezőn kívüli ügyfeleknek és az egyéb érdekeltek az érdekeit sérti súlyosan. A JNO a közeljövőben a 4-es Metró zajvédelmi ügyében tervezi ezzel a témakörrel kapcsolatban állásfoglalás kiadását (JNO 26/2010).

engedélyesnek csatolni kell mindazokat az adatokat, műszaki terveket – a külön jogszabályok szerint szükséges egyéb hatósági engedélyeket –, amelyek az érvényes vízjogi engedélyhez képest a módosítással összefüggő kérelmet megalapozzák, másfelől pedig a (4) bekezdés szerint a vízjogi engedély módosításánál, visszavonásánál és a tevékenység szüneteltetésénél a vízjogi engedély kiadására vonatkozó szabályok az irányadók. Ennek a kérdésnek a részletesebb vizsgálatára a következő fejezetben térek majd ki.

Ad „A" *(Szünetelés)*
Az imént felbukkant harmadik féle, anyagi jogi alapokon meghozott intézkedéssel, a szüneteltetéssel kapcsolatban meg kell jegyeznem, hogy a módosítással és a visszavonással ellentétben a szüneteltetéssel nem vagy csak nagyon erőltetetten lehetne megfelelő eljárásjogi párhuzamot találni. Ha ugyanis az eljáró hatóság, felettese vagy netán az ügyészség olyan hibát észlel az alapeljárásban, ami miatt egy bizonyos időtartamot ki kellene várni, hogy megbizonyosodhassunk a tevékenység jogszabályoknak megfelelő voltáról, akkor a meghatározott határidőn belül és eljárási feltételek fennállása esetén a korrekció az elhamarkodottan kiadott határozat visszavonása lesz, és az új eljárásban további bizonyítást kell felvenni (például próbaüzem elrendelésével), hogy a bizonytalanságokat megnyugtatóan tisztázzák. Ha mégis eljárásjogi párhuzamot akarnék állítani, nyilván az eljárás felfüggesztését említeném.

A vízügyi kormányrendelet 13. §-a a szünetelés garanciális szabályainak részletes meghatározására is gondot fordít: az intézkedés mögött indokként meghatározott időpontig fennálló körülmények kell, hogy álljanak, a szüneteltetésre meghatározott időtartam elteltével pedig külön intézkedés nélkül is gyakorolható tovább a vízjogi engedélyben meghatározott jog. A szüneteltetés időtartama maximum három év, a körülmények módosulása alapján pedig, kérelemre vagy hivatalból korábban is megszüntethető, de akár meg is hosszabbítható.

Ad „A" *(Visszavonás a vízjogban)*
A vízgazdálkodási jogban – immár természetesnek vehetjük – az anyagi jogi módosítás egy másik szélső esete, a visszavonás is részletesen kimunkált szabályokkal bír. A vízügyi kormányrendelet 14. § (1) rögzíti ennek feltételrendszerét. Aligha vitatható ennek alapján a visszavonás indokoltsága, ha pl. az engedélyes az előírt feltételeknek és kötelezettségeknek a hatóság felhívása ellenére sem tesz eleget; a vízilétesítmény fenntartására, a vízimunka vagy a vízilétesítmény átalakítására, illetőleg a vízhasználat gyakorlásának megváltoztatására vonatkozó határozatot nem teljesíti; vagy ha a körülmények megváltozása miatt a vízimunka, vízilétesítmény vagy vízhasználat károssá vált. De mérlegelés nélkül kell visszavonni az engedélyt, ha az engedélyes a tervbe vett vízgazdálkodási cél megvalósításától eláll, vízgazdálkodási, környezet- és természetvédelmi, közegészségügyi érdek és az ezeket érvényesítő külön jogszabályban meghatározott feltételek azt szükségessé teszik; a felhasználható vízkészlet mennyisége és minősége oly mértékben megváltozik, hogy a vízgazdálkodási célok nem biztosíthatók; s végül, ha az engedélyes a vízhasználatot – bár ez módjában állt – egy éven át, nem gyakorolta, és nem kérte az engedély szüneteltetését.

A vízjogi engedély visszavonásának egyes alesetei láthatóan inkább már a szankciók körébe tartoznak, ezért erre a kérdésre még visszatérünk a szankciókról szóló fejezetben. Ugyanakkor érdekes megfigyelni, hogy míg a szankciós aleseteket diszpozitívan, az alapjában véve szakmai intézkedéseket igénylő kérdéseket viszont kogensen fogalmazta meg a vízügyi jog. Ezzel a jogtechnikai eljárással az egyébként szakmai mérlegelést igénylő ügyekben az ágazati jogalkotó jelentősen megerősítette a vízügyi hatóságok pozícióját.

Ad „A" *(Visszavonás a természetvédelmi jogban)*
Korábban kifejezetten a határozat „visszavonását" irányozta elő a természetvédelmi jog olyan esetben, ha a védett állat tartásáért felelős személyében változás történt, és az új személy nem felel meg az előírt szakmai és egyéb követelményeknek. A védett állatfajok védelmére stb. vonatkozó 8/1998. (I. 23.) Korm. sz. rendelet 6. § (3) és (4) bekezdésében, illetőleg 14. § (4) bekezdésében rögzített rendelkezéseket az új jogszabály nem vette át, hanem – nem lehet másra gondolni – természetesnek veszi ezen intézkedés alkalmazását. Úgy is mondhatnánk, hogy már ma is létezik egy „láthatatlan környezetvédelmi eljárásjog", másként megfogalmazva, olyan szokásjogi szabályok, amelyek mélyen meggyökeresedtek a joggyakorlatban, ezért a jogalkotó talán nem is tartja lényegesnek az erre vonatkozó szabályok rögzítését.

A védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a határozat módosítására vonatkozó szabályokat jelentős mértékben kibővítette, részletezte, a korábbiakhoz képest (19-20. §). Úgy tűnik, ez a jogfejlődés iránya. Eszerint a természetvédelmi hatóság a tartási, hasznosítási, valamint bemutatási engedélyt visszavonja, ha az engedélyezés feltételei már nem állnak fenn; a jogosult a tevékenységét az engedélytől eltérően, a természetvédelmi érdekkel nem összeegyeztethető módon gyakorolja; a szóban forgó állatfaj egyedét jogellenesen veszélyezteti vagy a tartási feltételeket hatósági felhívás ellenére sem biztosítja. Az engedély visszavonható pedig akkor, ha az engedély jogosultja valamely adminisztratív kötelezettségét (pl. adatszolgáltatás) mulasztja el. Súlyosabb mulasztás miatt történt visszavonást követően a hatóság két további évre megtagadhatja újabb engedély kiadását a volt engedélyes számára.

Érdekes módon a kogens és diszpozitív visszavonási esetek nem csoportosíthatók olyan egyértelműen a természetvédelmi jogban, mint a vízvédelmi jogban. Itt az erősebb szankciót kiváltó esetek – véleményem szerint indokoltan – átkerültek a kogens térfélre, ezzel a környezetvédelmi jogalkotó elvonja azt a lehetőséget, hogy a jogalkalmazó ezeket az eseteket „bocsánatos bűnnek" tekinthesse, és egyes esetekben szemet hunyhasson felettük. Ugyancsak fontos új jogalkotási fejlemény, hogy a szankciós visszavonást a szakasz (3) bekezdése megtoldotta egy további, járulékos szankcióval, amit tulajdonképpen a visszavonás és a szünetelés jogintézményeinek egyfajta kombinációjaként is felfoghatunk.

Ad „B" *(Az anyagi jogi módosításra okot adó tényállás felderítése)*

Eddig az anyagi jogi módosítás feltételeit vizsgáltuk a különböző környezetvédelmi és rokonterületi jogokban, a következőkben rátérünk az anyagi jogi módosítás sajátos eljárásjogi szabályaira.

A határozatok módosításának, esetleg visszavonásának forrása lehet a hatóságok ellenőrzési munkája. Ellenőrzésre azonban sajnos a jelenlegi és a belátható időn belül megvalósuló környezetvédelmi hatósági aktivitás, létszám és egyéb lehetőségek folytán igen kevés lehetőség jut. Teret kell tehát adni a környezeti szempontból jelentős tevékenységet folytatók bejelentési kötelezettségének, ha már a jogalkotó nem akar vagy nem tud a civil, társadalmi ellenőrzés eszközeihez nyúlni.

A Kvtv. 82. § (1) bekezdése alapján a környezethasználatra vonatkozóan bármely típusú környezetvédelmi engedéllyel vagy környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulással kiadott engedélyekben

„…alapul vett körülmények jelentős megváltozását, illetve tervezett jelentős megváltoztatását, továbbá a tulajdonosváltozást az érdekelt köteles a környezetvédelmi hatóságnak tizenöt napon belül bejelenteni”.

A szakasz (2) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság hivatalból is vizsgálja az ilyen határozatokban alapul vett körülmények változását. Ha ezek jelentősen eltérnek az engedélyezéskori körülményektől, környezetvédelmi felülvizsgálatot rendel el.

A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet ugyancsak gyakorlati részletszabályokat határoz meg a vízgazdálkodási törvény által megszabott elvek mentén. Az 5. § (9) bekezdése a környezetvédelmi törvénytől némileg eltérően, nem az üzemeltetők bejelentéseire, hanem az ellenőrzésre helyezi a fő hangsúlyt:

„Az üzemeltetésre jogosító érvényes vízjogi engedélyeket – ha külön jogszabály másképp nem rendelkezik – az e rendelet szerinti ellenőrzés során felül kell vizsgálni. A felülvizsgálat eredményétől függően az engedély hivatalból visszavonható vagy a 12. §-ban meghatározott esetben módosítható.”

Ad „B” *(A bejelentési kötelezettség elmulasztásának szankciója)*
A Kvtv. 82. § (2) bekezdésének sokat vitatott, a joggyakorlatba soha át nem ment, ám az egyébként több tucatszor megváltoztatott törvény szövegében magát még mindig szilárdan tartó, s akárhogyan is nézzük, kogensnek látszó rendelkezése szerint, a bejelentés elmulasztása esetén a hatáskörrel rendelkező hatóság *felfüggeszti* a tevékenységet. Feltehetőleg a jogalkalmazók arányérzéke az oka annak, hogy ezt a jogintézményt egyelőre nem alkalmazzák: hiszen ennél lényegesen súlyosabb eljárási vagy anyagi jogi jellegű jogszabálysértéseket sem szankcionál ilyen módon a környezetvédelmi és rokonterületi jogunk.

A vízgazdálkodási kormányrendelet 11. (2) bekezdése szerint, amennyiben megváltozott a tulajdonos vagy az üzemeltető személye, az engedélyes köteles a vízügyi hatóságnak 30 napon belül bejelentést tenni. Ennek elmulasztása esetén a jogszabály úgy fogalmaz, hogy „*az engedély gyakorlásával összefüggő kötelezettségek az engedélyest terhelik*”. Ez lényegesen reálisabb megoldásnak tűnik, hiszen a hatóságnak legelsősorban mégiscsak az a fontos, hogy a jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott

környezetvédelmi és rokonterületi jogi kötelezettségeket valaki végrehajtsa, illetőleg azokat valakin számon lehessen kérni.

Ad „B” *(Módosítás hivatalból és kérelemre)*
A vízjogi szabályozási rendszer sokszor idézett második szintje, a vízügyi hatósági eljárásról szóló kormányrendelet külön fejezetet tartalmaz „A vízjogi engedély módosítása, visszavonása és a tevékenység szüneteltetése” címen, amelynek jelentős része elemzést érdemel. Feltűnik a határozatok módosításának garanciális szempontokból alapvetően eltérő két változata, a kérelemre, illetőleg a hivatalból történő módosítás (11. §, az utóbbit már az előző alfejezetben vizsgáltuk). Az engedély kérelemre annyiban módosítható, amennyiben az engedélyes a vízilétesítményt át akarja alakítani, az engedélyben meghatározott műszaki megoldástól eltérően kívánja üzemeltetni, illetve a vízhasználatot az engedélytől eltérő módon (mértékben) kívánja gyakorolni; ha megváltozott a tulajdonos vagy üzemeltető személye; végül ha megváltoztak az engedély alapjául szolgáló körülmények és feltételek.

A kérelemre, illetőleg hivatalból történő módosítás között ugyanakkor valójában úszóhatár van, ezt láthatjuk azon esetekből, amelyek a környezetvédelmi jogban a hivatalból történő módosítás körébe tartoznak, és a vízjogban is, bár „kérelemre” indul az eljárás, a jogszabály, mint láttuk, erősen szankcionálja azt, hogy ha a vízjogi engedélyes ezt a kérelmet esetleg elmulasztaná.

Ad „C” (Kártalanítás vagy kártérítés)
Nagyon lényeges eleme a kérdéskör szabályozásának a vízjogban a módosítással esetlegesen előállt károk rendezésének miként je. A Vgtv. 30. §-ának következő bekezdései erről szólnak. Magától értetődő, hogy ha az engedély módosítását, szüneteltetését, visszavonását megalapozó eseményt valakinek a tevékenysége vagy mulasztása idézte elő, akkor az ebből eredő károkért az illető köteles az engedélyest kártalanítani.

Természetesen a vízgazdálkodási ágazati jogalkotó is tudta, hogy mi a különbség a felróhatóságon alapuló kártérítés és a vétkességtől független kockázattelepítés jogintézménye, a kártalanítás között. Nem vállalja viszont a vétkesség kontradiktórius eljárást kívánó megállapításának bonyolult procedúráját, ehelyett inkább felajánl a feleknek egy egyszerű közigazgatási aktust, praktikusan a visszavonásról stb. rendelkező határozatban. A magam részéről mégsem tudok egyetérteni ezzel a megoldással, a felróhatóságon alapuló redressz igényt minden esetben kártérítésnek kell nevezni, még akkor is, ha azt kivételesen nem bíróság, hanem közigazgatási szerv állapítja meg.

Ad „C” (A kártalanításra vonatkozó igény visszautasítása közérdekből elrendelt intézkedések esetén)
A Vízgazdálkodási törvény következő rendelkezése szerint viszont már nem jár kártalanítás, ha az említett intézkedéseket a közérdek, különösen a vízgazdálkodási, a közegészségügyi, a környezet- és természetvédelmi érdek, illetve a vizek mennyiségének és minőségének természetes vagy egyéb elháríthatatlan okokból történő megváltozása indokolja.

Úgy gondolom, hogy érdemes kiemelni: a vízügyi jogban ki merte mondani a jogalkotó azt a tételt, amit az egész környezetvédelmi és rokonterületi jogban ideje lenne már kimondani. Eszerint a közérdek érdekében tett változtatások főszabályként nem vonnak maguk után kártalanítást, hiszen ez a tulajdonjoggal együtt járó alkotmányos kötelezettségekkel értelemszerűen együtt jár. (Csak a szabadversenyes kapitalizmus nagyon primitív, korai szakaszában gondolták azt néhányan, hogy a tulajdonjog kizárólag csak jogokkal jár.). Véleményem szerint ugyanakkor ezt a fontos tételt ki lehet egészíteni az arányos terhelés segédelvével, ami alapján bizonyos esetekben kártalanítás mégiscsak megítélhető.

A probléma kezelése a környezeti hatásvizsgálati jogban

(Az építési előkészítő munkák megkezdése)
A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 72. §-a a módosítás feltételeit foglalja össze tömören. Eszerint a környezetvédelmi engedélyt a hatóság visszavonja, ha a jogerőre emelkedéstől számított öt éven belül a tevékenységet, illetve az ahhoz szükséges építési előkészítési munkákat nem kezdték meg, vagy ha a jogosult nyilatkozata szerint az engedéllyel nem kíván élni, továbbá akkor is, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak.

Ez a fajta anyagi jogi visszavonás áll véleményem szerint legközelebb az eljárási jogi visszavonáshoz. Ennek megfelelően felbukkan benne egy időmeghatározás, ami az eljárási jelleget erősíti. Szembetűnő különbség ugyanakkor az eljárási és az anyagi jogi visszavonás között, hogy míg utóbbinak a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok a korlátai, utóbbinál pedig az ennél lényegesebben szűkebb körben, az állíthat csak korlátot, ha az engedélyes az építési előkészítési munkákat megkezdte[310].

(Módosítás hivatalból vagy kérelemre)
A környezetvédelmi törvényben megkezdett gondolatmenet fonalát veszi fel a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Kor. rendelet 10. § (8) bekezdése, amely szerint a környezetvédelmi engedély – hivatalból vagy kérelemre – történő módosítása jöhet szóba, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek megváltoztak ugyan, de a korábban kiadott engedély visszavonása nem szükséges.

A környezetvédelmi jogra egyébként kevésbé jellemző, szolgáltató attitűd térhódítását jelzi, hogy átvették a vízvédelemből azt a szabályozási eszmét, hogy az engedély anyagi jogi módosítására nem csak közérdekből, hanem a kérelmező kezdeményezésére is sor kerülhet.

(A módosítás eljárástechnikai részletei)

[310] A joggyakorlat egyik fogalom értelmezésében sem teljesen egységes, az anyagi jogi visszavonás feltételeivel kapcsolatban például igen heves szakmai viták dúltak mind a Zengő hegyen tervezett katonai rádiólokátor környezetvédelmi engedélyének, mind pedig a Debrecent elkerülő 35-ös út környezetvédelmi engedélyének visszavonásával kapcsolatosan.

A rendeletnek az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó részének a szemlélete némileg eltér a hatásvizsgálati részektől. Az eltérést abban lehetne megragadni, hogy a kormányrendelet EKHE része lényegesen nagyobb figyelmet fordít a technikai részletek kidolgozására. A 20. § (8)-(10), illetőleg (12) bekezdései foglalkoznak ezzel a kérdéssel, az engedély rendszeres (ötévenkénti) felülvizsgálatát írva elő. Felülvizsgálatra meghatározott feltételek bekövetkezése esetén is sor kerül, mint pl. akkor, ha a felügyelőség megállapítja, hogy a kibocsátások vagy az elérhető legjobb technikában bekövetkezett jelentős változás miatt új határértékek megállapítása szükséges; a tevékenységében az engedélyhez képest jelentős változás történt, illetve a környezethasználó ilyet kíván végrehajtani; netán a létesítmény olyan jelentős környezetterhelést okoz, hogy az a határértékek felülvizsgálatát indokolja. A felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás eredménye alapján módosítja az engedélyt. Ha viszont azt állapítja meg, hogy a változás nem jelentős, és a környezethasználó részéről újabb adatok benyújtására nincs szükség, akkor az engedélyt – hivatalból vagy kérelemre – felülvizsgálati eljárás nélkül is módosíthatja.

Megvitatás, javaslatok

(Szerzett jogok védelme és jogbiztonság)
Mindezek figyelembe vételével elképzelhető lenne, hogy a ma még módosítás, szüneteltetés, visszavonás kifejezések alatt szereplő jogintézmény anyagi jogi változatait más elnevezésekkel kellene bevezetni az egységesített formájukban. Ugyanakkor az anyagi jogi módosítás különbözősége az eljárásjogitól nem jelenti azt, hogy az ügyfelek szerzett jogainak és a jogbiztonság követelményeinek ne kellene érvényesülni. Ezeket a kérdéseket a jelenleg hatályban lévő környezetvédelmi és vízgazdálkodási szabályokhoz képest részletesebben kell majd rendezni.

A határozat módosításának kérdése, ahogyan arra már a problémafelvetés során utaltunk, szorosan összefügg a jogerő kérdésével. A jogerő, pl. Varga Zs.-nél[311] a határozat megtámadhatatlanságát (alaki jogerő), megváltoztathatatlanságát (anyagi jogerő) és végrehajthatóságát jelenti, bár a szakirodalom többsége ez utóbbi elemet inkább külön kezeli. A jogerő, főleg csak az anyagi jogi jogerő, tagadói úgy vélekednek, hogy a hatóság nem adhat jogokat, csak alakítja az életviszonyokat a közérdeknek megfelelően, mégpedig folyamatosan. Másfelől viszont az állami közhatalommal szemben a közigazgatási jogban is szükséges a jogerő intézménye a magánszemélyek védelme érdekében (sőt, más álláspontok szerint a hivatal védelme érdekében is az ügyfelek állandó zaklatásaival szemben).

Véleményem szerint elképzelhető kompromisszumos, árnyaltabb megoldás is, például, hogy azokban a közigazgatási jogviszonyokban, ahol az állami szervezőmunka domináns (pl. rendőrhatósági intézkedések), ott nem beszélhetünk jogerőről, míg ott, ahol a hosszabb távra szánt (kérdés persze, hogy milyen hosszú ez a táv) jogalakítás a cél (tipikusan az engedélyeknél), ott a kiadott intézkedés csak kivételesen, magas szintű jogszabály, közérdekből fakadó rendelkezése alapján, és főszabályként kártalanítással vonható vissza

[311] Idézi Kovács, p. 429.

vagy másítható meg. A jogerő kérdése összefüggésbe hozható a jogállamisággal, ilyen szempontból minél kisebb a különbség a magánjogi és a közjogi jogerő felfogás között, annál inkább beszélhetünk jogállamról[312]. A jogerő követelése ugyanakkor még a jogállamiság szempontjából is kétarcú, hiszen a rendkívüli jogorvoslatok létét éppen a jogbiztonság követeli meg.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a környezetjog szempontjából a jogerő kérdésének megvitatása alkalmas lehet még egy bizonyos önvizsgálat, önkép megállapítás lefolytatására is. Egyfelől a környezetvédelem igencsak alapozni kíván arra, hogy a tényállás a közigazgatási jogviszonyokban gyorsan változik – a tényálláshoz mégpedig nem csak az adott ügyben engedélyezett, ellenőrzött stb. tevékenység fizikai sajátosságainak a változása tartozik, hanem a tőle független környezetében beállt változások, sőt a vonatkozó környezetállapotról alkotott tudásunk gyarapodása is, azaz az adott tevékenység és környezete kölcsönhatásáról napvilágot látott újabb ismeretek, a tevékenység környezeti relevanciájának változó megítélése, mi több, a társadalom és a döntéshozók érzékenységének (jogpolitikai) változása etekintetben. Másfelől viszont az egészséges környezethez való alapjog védelme erősen feltételezi a jogállamiságot, a nyers politikai-gazdasági hatalom korlátozását a hosszabb távú társadalmi közmegegyezés által. A környezeti jog tehát óvakodik attól, hogy hírbe hozzák a jogbiztonság kikezdésével.

(Szilárd anyagi jogi háttér megteremtése a részletesebb szabályozással)
A kívánatos, részletesebb szabályozás néhány eleme a vízgazdálkodási jogban és részben a hatásvizsgálati jogban is megtalálható már. Szükséges lesz tehát a módosítás egyes fajtáinak (szüneteltetés, visszavonás stb.) elhatárolása, a kérelemre vagy hivatalból történő eljárások, a csatlakozó bejelentési kötelezettségek, az elmulasztásuk jogkövetkezményeivel együtt, a módosítás lehetséges, szükséges és elfogadható indokainak meghatározása, mint szilárd anyagi jogi háttér megteremtése, a kártalanítás, továbbá az eljárásnak az alapeljáráshoz képest speciális elemei.

Annak az igénye is felmerül továbbá, hogy külön kell választani a bejelentésre módosítás (pl. címváltozás) kérdését az érdemi, illetve a csak helyszíni vizsgálat vagy megismételt részvizsgálat alapján véghezvihető módosítás eseteitől.[313] Ezzel a magam részéről is teljesen egyetértek, sőt, úgy látom, hogy az eljárásjogi és anyagi jogi módosítás egyik, korábban már érintett, talán legfontosabb különbségére utalhatunk e körben: az eljárásjogi módosítás mögött nincs új eljárás, hanem a korábbi eljárás anyaga alapján hoz egy döntést, voltaképpen a jogorvoslatok témakörében. Az anyagi jogi módosítás viszont lényegében egy új eljárás, ahol új bizonyítási eljárás alapján új határozatot hoznak – ez a határozat azonban nem teljesen új abban a tekintetben, hogy szorosan kapcsolódik egy már meglévő határozathoz.

Külön elemzést és rendelkezéseket igényel a határozat módosításának témakörében az engedélyes személyében történt változás kérdése, arra is tekintettel, hogy ezt a kérdést nem csak a környezetvédelmi és rokon jogok szabályozzák, hanem a társasági jog is, amelynek tárgyalása meghaladja a jelen tanulmány kereteit.

[312] Kovács p. 430.
[313] Kiss felvetése – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Szövegszerű javaslatok

A határozat anyagi jogi módosítása, illetve új határozat hozatala a módosított tevékenységre

(1) A határozatot részben új eljárás lefolytatása alapján módosítani kell, ha a határozat alapjául szolgáló tények jelentősen megváltoztak, azonban a bizonyítási eljárás teljes megismétlésére és új határozat hozatalára nincs szükség. Jelentős változásnak minősül a tevékenység szempontjából külső körülmények, vagy a belső technológia olyan megváltoztatása, amely valamely környezeti terhelésnek vagy igénybevételnek az engedélyezettnél nagyobb mértékét eredményezi. Minden esetben jelentős változásnak kell tekinteni, ha a tevékenységet folytató személye megváltozik.

(2) ld. a következő alfejezetet!

(3) A módosított vagy új határozat meghozatalára alapot adó tényeket a hatóság
a) ellenőrzési tevékenysége során
b) a tevékenységet folytató személy vagy
c) harmadik személyek (érintett közösségek, önkormányzatok, társadalmi szervezetek stb.) bejelentése alapján tárja fel.

(4) A hatóság a (3) bekezdésben írt adatok kézhezvétele után – szükség esetén az érintettek és a szakhatóságok meghallgatása alapján – dönt arról, hogy az alaphatározat módosítására vagy új határozat hozatalára van-e szükség, ehhez képest elrendeli a teljes eljárás, illetőleg annak meghatározott részének lefolytatását. Az alapeljárás szakhatósági és közösségi részvételi elemeit minden esetben le kell folytatni.

(5) Amennyiben a határozat módosítására vagy új határozat meghozatalára közérdek, különösen a vízgazdálkodási, a közegészségügyi, a környezet- és természetvédelmi érdekből került sor, a tevékenység gyakorlója kártalanításra nem jogosult. Kivételesen kártalanításra kerülhet sor, ha a határozat módosítása vagy új határozat meghozatala a tevékenység gyakorlójára a hasonló tevékenységeket gyakorlókkal összehasonlítva aránytalan terhet róna.

b. <u>Új határozat hozatala a tevékenység módosítása esetén</u>

Eljárásjogi probléma

(A tevékenység módosítása vagy új tevékenység?)
A határozat anyagi jogi értelemben vett módosításának leggyakoribb indoka az engedélyköteles tevékenységnek magának a módosítása. Ez a helyzet azonban mégis bizonyos mértékig speciális, hiszen a módosítások bizonyos eseteiben, különösen a tevékenységek jelentős mértékű kiegészítésekor voltaképpen részben új tevékenységről van szó és nehézséget okozhat annak eldöntése, hogy elegendő-e az alaphatározat módosítása, kiegészítése vagy teljesen új eljárásban teljesen új határozatot kell-e hozni. Nyilvánvaló, hogy itt is szomszédos kategóriák, összeérő jelenségek közötti határterületről van szó, amit a jognak kellő rugalmassággal kell kezelnie. A problémát eddig még csak a környezetvédelmi jog, azon belül is a hatásvizsgálat szabályozása érzékelte.

A probléma kezelése a hatásvizsgálati jogban

(A tevékenység módosítása és a Khvr. hatálya)
A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet foglalkozik a módosítás/új tevékenység elhatárolás problémájával, viszont alaposan belebonyolódik egy előkérdésbe, nevezetesen a tevékenység módosításának definíciójába, miután az 1. § (1) bekezdésben kellő súllyal rögzítette, hogy a rendelet hatálya az 1-3. mellékletekben meghatározott tevékenységekre, létesítményekre, valamint azok jelentős módosításaira, változtatásaira (együtt: tevékenységekre) terjed ki. Már itt elvetette a jogalkotó a viszály magvát azzal, hogy a tevékenység módosítása is tevékenységnek minősül, ami, ha jobban belegondolunk, önellentmondás.

Érdekes, hogy a módosítás kérdése visszatér a jogszabályban egyes helyeken, jóllehet a meglehetősen szerencsétlen tevékenység-definícióban már egyszer egybefoglalták azt az újonnan megvalósuló tevékenységgel. Erre példa a 4. § (1) bekezdése, amely szerint az előzetes vizsgálatba a szakhatóságokat akkor vonják be, ha az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelem a tevékenységek, építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosításaira, változtatásaira irányul.

Ez egyfelől rámutat arra a nehezen kezelhető jogszabály-szerkesztési problémára, ami a módosítás és a változtatás rokon fogalmainak egyazon jogszabályban való kezeléséből ered, másfelől ékesszóló bizonyítéka annak, hogy a jogalkotó a Khvr. hatályának a módosításokra vonatkozó meghatározásával maga sem volt teljesen elégedett. Nem is lehetett, hiszen az elvileg az egész jogszabályra vonatkozó hatály meghatározás csak az egyesített szabályozás egyik felére van tekintettel.

(A tevékenység jelentős módosításának definíciója)
Érdemes ezek után részletesen elemeznünk a tevékenység módosításának meglehetősen terjedelmes definícióját a hatásvizsgálati kormányrendelet 2. §-ából. Aszerint jelentős módosításnak minősül, pl. a tevékenység olyan megváltoztatása, különösen bővítése, illetve a technológia- vagy termékváltás, amelynek következtében új, határértékhez kötött, legalább egy évig tartó anyag- vagy energia-kibocsátás keletkezik, és a várható kibocsátás több mint a jogszabályban előírt, az adott tevékenységre vagy kibocsátásra vonatkozó maximálisan megengedhető kibocsátás 25%-a. Ez a 25%-os szabály aztán további tényállások eleme lesz, úgymint a veszélyes vagy radioaktív hulladék kezelő létesítmény kapacitásának szükséges növelésének mértéke, a kibocsátásnak vagy a felszín alatti vízkivételnek az engedélyezetthez képest való növekedése, a tevékenység céljára lehatárolt terület kiterjedésének, vagy magának a tevékenységnek a volumene tekintetében. További, a jelentős módosítást kimerítő következmény az új vasúti pálya vagy forgalmi sáv létesülése, egy vezeték nyomvonalának megváltoztatása védett természeti területen; netán más tevékenység megkezdése. Nem minősül ugyanakkor jelentősnek az a módosítás, amelyik esetében a megnevezett feltételek valamelyike csak a módosításhoz szükséges építés során áll fenn; aztán egyáltalán nem minősül módosításnak az üzemi kísérlet, ha a

környezet terhelésének csupán időleges megváltozásával jár, illetve a maradékanyagnak a technológiai folyamatba történő visszavezetésére irányuló, helyszíni megoldás.

A 25%-os határérték természetesen felveti a több kis részletben történő módosítás kérdését is, amit a Khvr. ugyancsak kezelni igyekszik. Egyfelől már magában a definícióban, amikor a módosítás meghatározott időintervallumát is megadja (ami természetesen kétélű fegyver, hiszen a beruházónak nem kell mást tenni, mint kivárni a megadott egy éves határidő leteltét, és tovább módosíthat), illetőleg, amikor az átlagos értékek figyelembevételét írja elő. Erre a kérdésre még a fejezetben külön alcím alatt visszatérünk, mivel a „szalámi taktikát" a rendelet érdemi rendelkezései a határozat tartalmával kapcsolatosan még tovább igyekeznek korlátozni.

(Két eltérő szemléletű definiciókészlet egymásmellettisége egy jogszabályban)
Bonyolítja a helyzetet, hogy a hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedély fajták közös szabályozásba foglalásakor a jogalkotó egyszerűen egymás mellé helyezte a korábban két, külön kormányrendeletben szabályozott definiciókészletet. A Khvr. 2. §-a, miután tehát körüljárta a jelentős módosítás fogalmát, minden további nélkül leírja a jelentős változtatás, sőt a jelentős változás fogalmát is.[314]

(Kedvező vagy kedvezőtlen változások?)
Bár a definíciók körében ezt nem mondja ki a jogszabály, a módosítás kifejezést csak a hatásvizsgálati rendelet részek, a változás kifejezést pedig kizárólag az EKHE rendelet részek használják. További bonyodalmakat okoz a definícióban az, hogy a jogalkotó a hatásvizsgálati definíció szellemiségével összeegyeztethetetlen módon, az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során alkalmazott fogalomban csak a negatív, kedvezőtlen változásokat szerepelteti. Ez a megoldás bizonyos teret ad annak a gyakran tapasztalható beruházói stratégiának, amely létesítményének csupán az áldásos hatásait hajlandó tudomásul venni, és természetesen elvárja, hogy ezzel mindenki más is azonosuljon.

(Több kisebb módosításból összeálló módosítás)
A Khvr. határozatok tartalmával foglalkozó rendelkezései között a 11. § (4) bekezdés pedig visszatér a módosítás definíció dzsungelébe, még egy kis utóvédharc kedvéért:

„Ha a tevékenység megvalósítása során az önmagukban nem jelentős módosítást jelentő változtatások három év alatt együttesen elérik a 2. § (2) bekezdésének abf), abg) vagy aca) pontjában megadott küszöbértéket, a környezethasználó ezt köteles jelenteni a felügyelőségnek. Ezekben az esetekben a felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálat rendelkezései szerint jár el."

---

[314] *„(3) Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás szempontjából:*
d) jelentős változtatás: az üzemeltetésben, annak körülményeiben, funkciójában, a létesítmény kiterjedésében, termelési kapacitásában végrehajtandó olyan módosítás vagy bővítés, amely a tevékenység környezetre, vagy az emberi egészségre gyakorolt hatását kedvezőtlenül befolyásolja. A változtatás vagy bővítés minden esetben jelentősnek minősül, ha a fenti módosítás vagy bővítés önmagában eléri a 2. számú mellékletben meghatározott bármely küszöbértéket, amennyiben ilyen küszöbértéket a 2. számú mellékletben meghatároztak;
e) jelentős változás: a tevékenységben az üzemeltető szándéka nélkül bekövetkezett olyan módosulás, amely a tevékenység környezetre vagy az emberi egészségre gyakorolt hatását kedvezőtlenül befolyásolja."

Ami a módosítások tekintetében figyelembe veendő időintervallumot illeti, a jogalkotó egyfelől szerkesztési hibát követ el, hiszen ezt a kérdést már a módosítás idézett definíciójában is szabályozta, másfelől következetlen, mert ott nem három, hanem egy évben határozta meg az összeadódó módosítások idejét.

A tevékenységek módosításának bonyolult kérdésétől a mellékletekben sem tudunk teljesen megszabadulni. Az 1. számú melléklet a minden esetben kötelezően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek között a 39. pontban pl. megnevezi a meglévő út négy- vagy több forgalmi sávúra bővítését a meglévő vagy módosított nyomvonalon, legalább 10 km hosszan egybefüggő új pályától, illetve forgalmi sávtól.

A 3. számú melléklet, amely a felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeket sorolja fel, ha lehet, még tovább bonyolítja a dolgot. A 142. pont alapján ide tartozik bizonyos, az 1. mellékletben megnevezett tevékenységek vagy létesítmények jelentős módosítása, kivéve, ha a módosítás egyben az 1. mellékletben szereplő tevékenység vagy létesítmény megvalósítása, vagy a 3. melléklet első 140 pontjában feltüntetett, mennyiségi küszöbérték alatti tevékenység bővítése, ha az a bővítés következtében eléri vagy meghaladja a küszöbértéket, és a bővítés egyúttal legalább 25%-os növekedést jelent a vonatkozó engedélyben meghatározott nagysághoz képest.

(Új tevékenység vagy meglévő tevékenység módosítása?)
Joggal merülhet fel az olvasóban, hogy a problémafelvetésben exponált kérdést a hatásvizsgálati jog elemzése nem válaszolta meg. Valóban, közvetlen választ nem kaptunk, azonban közvetett választ, sőt válaszokat igen. Az már más kérdés, hogy ezekkel a válaszokkal nem lehetünk teljesen elégedettek, mert egy kissé ellentmondásosak. Az előző fejezetben abból indultunk ki, hogy a tevékenység jelentős módosítása esetén a határozat anyagi jogi módosításának valamilyen formája válik szükségessé. A jelen fejezetben azt látjuk, hogy a hatásvizsgálati jogunk – főszabályként – ettől eltérő álláspontra helyezkedik. A tevékenység jelentős módosítása maga is tevékenység, ezért új eljárást kell lefolytatni és új határozatot kell hozni. Vagy, a Khvr. egy másik megközelítése szerint: a jelentős módosítást a meglévő tevékenységekre vonatkozó környezetvédelmi felülvizsgálat keretein belül kell vizsgálni és ennek megfelelően nem környezetvédelmi engedélyt vagy egységes környezethasználati engedélyt, hanem működési engedélyt kell kiadni. Hajlanék arra, hogy a hatásvizsgálati eljárás holisztikus szemléletének, komplex megközelítésének ez az utóbbi, egyébként konkrétabb jogszabályi háttérrel rendelkező értelmezés felel meg jobban. A fejezet elején felvetett probléma szempontjából azonban mind a két megoldás egyféle választ ad: a tevékenység jelentős módosítását a hatásvizsgálati jogunk semmiképpen sem a határozat módosításával, hanem új határozat kiadásával kezeli.

Javaslat

Amennyiben a módosítás olyan mértékű, hogy az eredeti eljárástól eltérő jogi megítélés alá esik vagy a környezetében élők, gazdálkodók érdekeit nagymértékben érinti, úgy véleményem szerint minden esetben teljes, új eljárás lefolytatása indokolt, azzal, hogy az

ügydöntő határozatban rendelkezni kell az eredeti határozat hatályon kívül helyezéséről is. Láthattuk, hogy a jogalkotó a legnagyobb környezeti jelentőséggel bíró, azaz hatásvizsgálat vagy egységes környezethasználati engedély köteles tevékenységek jelentős módosítása esetén mintegy vélelmezi ezt a nagymértékű érintettséget és minden esetben új eljárás lefolytatását írja elő.

Egyéb esetekben elegendő a bizonyítási eljárás szűk körben történő lefolytatása, az eredeti határozat röviden megfogalmazott kiegészítése, azonban az ügyfelek és egyéb érdekeltek részvételi jogosultságait ezekben az esetekben is biztosítani kell a megfelelő értesítésekkel.

Szövegszerű javaslatok

A határozat anyagi jogi módosítása, illetve új határozat hozatala a módosított tevékenységre

(2) A bizonyítási eljárás teljes megismétlésére és új határozat meghozatalára van szükség minden olyan esetben, amikor a módosítás olyan mértékű, hogy az eredeti eljárástól eltérő jogi megítélés alá esik vagy a környezetében élők, gazdálkodók érdekeit nagymértékben érinti. Minden esetben új határozat meghozatalára van szükség, amikor a tevékenység módosítása során legalább 25 %-kal nagyobb anyag vagy energia felhasználásra vagy kibocsátásra, illetőleg terület-felhasználásra kerül sor vagy új kapcsolódó létesítmények vagy tevékenységek valósulnak meg.

c. A határozat érvényességi ideje

Eljárásjogi probléma

A határozat anyagi jogi értelemben vett módosításához, azaz az ugyanazon tárgykörben hozott új határozat meghozatalához szorosan kapcsolódik az érvényességi idő témaköre. A jogalkotó a környezetvédelmi és rokonterületi jogok körében eleve feltételezi, hogy a kapcsolódó tudományos ismeretek, illetőleg a figyelembe veendő körülmények gyorsan változnak, az idő múlásával hamar elévülnek, ezért a döntés felülvizsgálatát meghatározott idő elteltével kötelezővé teszik. A környezetvédelmi és rokonterületi jogok rendkívül sokféleképpen nyúlnak ehhez a témakörhöz (ideértve azt a leggyakoribb esetet is, amikor a jogszabály hallgat vagy hiányosan szabályoz), ami tulajdonképpen a legkomolyabb problémát jelenti itt, hiszen az ügyfelek számára nehéz az eligazodás.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Köztes megoldás: visszavonásig érvényes határozat)
Mint az előző pontban láttuk, elviekben minden államigazgatási határozat módosítható vagy visszavonható, nyilvánvaló, hogy ezzel az eredeti határozat hatályát veszti, azonban ezt így kevés jogszabály mondja ki. Az erdészeti igazgatás jár el így, amikor kifejezetten kimondja, hogy az engedély visszavonásig érvényes, amit egy köztes megoldásnak tekinthetünk: a jogalkotó nem mondja ki, hogy a határozat érvényessége meghatározott idő

múlva lejár, de kilátásba helyezi, hogy előbb-utóbb, a hatóság mérlegelésétől függően minden határozat felülvizsgálatára sor fog kerülni.

Az erdészeti szaporítóanyagokról szóló 110/2003. (X. 21.) FVM rendelet 17. §-a tesz így, pl., amikor megállapítja, hogy erdészeti ültetési anyagot forgalomba hozatal céljából csak bejegyzett és engedélyezett csemetekertben szabad előállítani, amelynek a létesítéséhez pedig engedély szükséges, s az visszavonásig érvényes.

(A nem gyakorolt tevékenységre tekintettel hatályát vesztő határozat)
Bár jogpolitikai indokai hasonlóak, a határozat érvényességi idejétől meg kell különböztetnünk a létesítési típusú engedélyfajták esetén szokásos azon rendelkezést, miszerint az engedély hatályát veszti, ha az engedélyezett tevékenységet az engedélyes meghatározott időn belül nem kezdi el. Ez tulajdonképpen az engedély megadásának egy bontó feltételét is jelenti egyben, tehát akár a feltételek között is tárgyalható lett volna.

Az erdészeti jogban úgy gondolom, különösen indokolt, hogy a tevékenységet szigorúan az engedélyezett időtartamon belül végezzék el, ezért az erdőgazdálkodási jog szabályai szerint a fakitermelés megkezdésének elmulasztása esetén az engedély a tárgyév december 31. napján hatályát veszti, későbbi végrehajtásának engedélyezése legfeljebb külön eljárás keretében történhet , miként az Erdőrendezési Szabályzatról szóló 88/2000. (XI. 10.) FVM rendelet „A fakitermelési munkák műszaki átvételének részletes szabályai" cím alatt rendelkezik.

(A határidő hossza a különböző környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályokban)
Az engedélyek érvényességi határideje vonatkozásában azt tapasztaltuk, hogy a jogszabályok többsége csak a hatályossági időtartam felső határát szabja meg. A környezetvédelmi ügyfajtákban ez általában 1-5 évig terjedő időszak, ugyanakkor egyes rokonterületi jogszabályokban a sajátos társadalmi háttér ettől lényegesen eltérő megoldást is indokolttá tehet. Ez történik például a természetes gyógytényezőkről szóló rendeletben, ahol a különböző jogszabályi fordulatokkal kapcsolatosan 6, 10 és 20 éves felső érvényességi határidőket állapítanak meg[315]. A környezetvédelmi jogban általában a leginkább bevett az 5 éves maximális határidő, a felszín alatti vizek védelméről szóló kormányrendeletben 12 év szerepel ugyanezen a helyen[316], a géntechnológiai tevékenységről szóló törvényben pedig 10 év[317].

(A határozott tartamú lejárati határidő és az időszakonkénti felülvizsgálat kombinálása)
A természetes gyógytényezőkről szóló 74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet 15. §-a szerint az engedély tíz évig érvényes, ha az engedély szerint a víz külsőleg történő (fürdővízkénti) felhasználásra alkalmas, és hat évig, ha a víz belső felhasználásra alkalmas. A víznyerőhely üzemeltetője teljes körű, időszakos minőségellenőrző vizsgálatot köteles végeztetni, a víz hasznosítási lehetőségétől függően öt vagy három évenként.

[315] Ld. a természetes gyógytényezőkről szóló 74/1999. (XII. 25.) EüM. sz. rendelet 15. §-át.
[316] Ld. a felszín alatti vizek védelméről szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. sz. rendelet 4/2.számú mellékletét.
[317] Ld. a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 9. §-át.

Véleményem szerint ez a megoldás egyesíti annak az előnyét, hogy a kevésbé problematikus ügyekben a hatóságoknak ne legyen okvetlenül szükséges új eljárásokat lefolytatni, viszont az ellenőrzés még a viszonylag hosszabb jogszabályi határidők mellett is folyamatos legyen.

A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet „Szennyező anyagok elhelyezésének és bevezetésének engedélyezése" cím alatt meghatározza a határozott időre szóló engedélyezés lehetőségét. Eszerint a hatóság az engedélyt (illetve a felügyelőség a szakhatósági állásfoglalását) meghatározott időre, de legfeljebb tizenkét évre adja ki, és azt legalább négyévenként felülvizsgálja.

Fontos ebben az esetben is, hogy a határozott idő megszabása a jogszabályok egy részében kiegészül az időszakos felülvizsgálat kötelezettségével. Amennyiben a tevékenység veszélyesebb, az elővigyázatosság elvével összhangban a jogalkotó úgy is rendelkezhet, hogy a felülvizsgálatra rövidebb időközökben kerüljön sor, és az engedélyes maga is közreműködni köteles a felülvizsgálat eljárásában. A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 11. § (1) bekezdésében találkozunk ezzel (éves jelentés).

(Teendők az érvényességi határidő lejárta után)
Lényeges, hogy a jogalkotó egyértelművé tegye, hogy a határidő lejárta után milyen eljárási lépésekre van szükség, amennyiben az engedélyes a tevékenységét folytatni kívánja. Itt általában újabb határidők jelennek meg. A géntechnológiai törvényt hozzuk ismét példaként, amely „Az engedélyezés általános szabályai" körében először is azt rögzíti, hogy az engedély a géntechnológiai tevékenység jellegére és céljára tekintettel meghatározott érvényességi időtartamra, de legfeljebb 10 évre szólhat. Az érvényességi időtartam letelte után is folytatni kívánt tevékenység esetén az engedély megújítása iránt még az érvényesség időtartama alatt (az érvényességi időtartam letelte előtt legkésőbb 120 nappal, illetve 270 nappal) kell a kérelmet benyújtani.

A természetvédelmi jog nem annyira aggályos a lejárt engedélyek meghosszabbításának határidejét illetően. A barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről, valamint a barlangok kiépítéséről szóló 13/1998. (V. 6.) KTM rendelet 16. §-a alapján az engedélyt határozott időtartamra, de legfeljebb öt évre lehet kiadni, ami legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható, ha a jogosult ilyen irányú kérelmét az érvényesség lejárta előtt beadja, és a meghosszabbítás természetvédelmi vagy más közérdeket nem sért.

Mindazonáltal, véleményem szerint bármely esetben is, ha az engedélyben vagy a jogszabályban meghatározott érvényességi idő letelik, az engedélyhez joghatály nem köthető, az esetlegesen folytatott tevékenység engedély nélküli tevékenységgé válik, annak összes jogi következményével. Azokra az esetekre, amikor a kérelmező az engedély hosszabbítás iránti kérelmét időben beadta, azonban az eljárás rajta kívül álló okokból elhúzódik, rendelkezésre állhat az ugyanebben a fejezetben később tárgyalt átmeneti vagy ideiglenes engedély jogintézménye.

(Az érvényességi időhöz kapcsolódó egyéb eljárási lépések)

Az érvényességi időhöz igazítható azután a jogszabály szerves szerkesztése során egy sor egyéb rendelkezés is, így a nyilvántartás és adatkezelés egyes kötelezettségeinek meghatározása, ahogyan erre szintén a géntechnológaiai törvényben találhatunk példát.[318]

(Az érvényességi idő módosítása)
Felhívjuk a figyelmet arra, hogy egyes esetekben sor kerülhet a határozat érvényességi idejének módosítására is, amely természetesen szintén az anyagi jogi jellegű módosítások közé tartozik, még akkor is, ha a jogalkotó ezt nem minden esetben szabályozza egyértelműen. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése szerint a vízjogi üzemeltetési engedély az engedélyben meghatározott ideig érvényes, de az engedély érvényességi ideje, a rendeletnek az engedély módosítására vonatkozó szabályai szerint, kérelemre vagy hivatalból, módosítható.

(Tevékenység engedélyezése határozott időtartamra)
Két szempontból is speciális a határozat érvényességi ideje tekintetében az agrárigazgatás erdészeti igazgatási ágazata. Egyrészt módot ad az érvényességi idő lejárati időpontjának meghosszabbítására, amennyiben az üzemterv megújítása az erdőtervezési ütemterv alapján nem biztosítható, mégpedig a körzeti erdőterv kiadásának időpontjáig, ami adott esetben tehát nem dátummal, hanem feltétel bekövetkezésével megadott lejárati idő. Ugyancsak különböző eset az, amikor nem az engedély szól határozott időre, hanem az engedélyezett tevékenységet engedélyezi a hatóság csak korlátozott időtartamra, például az erdészeti igazgatásban az erdőterület erdőgazdálkodási tevékenységtől eltérő célra történő időleges igénybevételét csak egy alkalommal és legfeljebb ötévi időtartamra engedélyezheti[319].

Hasonlóan rendelkezett korábban a termőföld védelmi igazgatás is, azzal, hogy az eredeti állapot helyreállításával kapcsolatos szabályokat is tartalmazott a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 45. § (1) bekezdése, ezt azonban a jogalkotó 2006-ban hatályon kívül helyezte.

(Átmeneti vagy ideiglenes engedély)
Sajátos esete a határozat érvényességi ideje meghatározásának az átmeneti vagy ideiglenes engedély, amelyet az engedély megadása feltételeinek hiányában az adott tevékenység iránti jelentős vagy méginkább kényszerítő társadalmi igény tehet indokolttá, például az ivóvíz-szolgáltatás területén, vagy kevésbé kényszerítő igény a halgazdálkodás területén. Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet „Átmeneti engedély" című fejezetében találkozunk egy előírással, amelyik szerint egy alkalommal, legfeljebb 3 évre engedély adható arra, hogy a vízellátó rendszer olyan vizet szolgáltasson, amelynek minősége az előírt határértékeknek nem felel meg, feltéve persze, hogy az ivóvíz fogyasztása nem jelent veszélyt az emberi egészségre, és az

[318] *„19. § (5) A nyilvántartó szerv az adatokat az engedély érvényességi idejének lejártát követő 10 évig tartja nyilván."*
[319] Ld. az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 67. §(2)-(3), 68. § (1) és (5), 70. § (1), 71. § (2) bekezdéseit, illetőleg a vele egységes szerkezetben szereplő, a végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet 88. § és 91. §-át.

ivóvízellátás az érintett területen más ésszerű módon nem biztosítható (ideiglenes határérték). Ugyanebben a témakörben a halkeltető állomás üzemeltetésének engedélyezéséről és működésének szabályozásáról szóló 41/1994. (VI. 28.) FM rendelet lakonikus szabályozásával még a rendszerváltás utáni jogalkotás hőskorát idézi:
„2. § (4) Amennyiben a halkeltető állomás nem mindenben felel meg az előírásoknak, de a hiányosság megszüntethető, ideiglenes engedély adható ki.

(A határozott idejű engedélyek és a természetvédelmi jog)
Amennyiben az új általános eljárási szabályok között az engedélyek meghatározott érvényességi időre történő kiadásának lehetősége szabályozást nyerne, ez egyebek között nagy jelentőségű lenne a természetvédelmi jog egésze számára, minthogy ott a jelenlegi szabályozás szerint egy kivétellel egyáltalán nincs mód határozott idejű engedélyek kiadására.

Az említett kivétel egyébként a barlangokkal kapcsolatos hatósági eljárásról szóló szabályok között található, ami szerint a kutatási engedély legfeljebb 5 évre adható ki, a látogatási és túravezetési engedélyek pedig egy-egy alkalomra, esetleg több, meghatározott alkalomra, de határozott időre semmiképp sem[320]. Ez a megoldás tulajdonképpen egy szélső eset, ami az engedély jogi formájának sokszínűségére, rugalmasságára mutat rá. Ezt az engedély formát épp ezért tulajdonképpen tárgyalhatnánk az engedéllyel rokon jogintézmények között is.

(Speciális engedély egy meghatározott időpontra)
A barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről, valamint a barlangok kiépítéséről szóló 13/1998. (V. 6.) KTM rendelet 16. § és 17/C. §-a ír elő sajátos, a tevékenység végzésének a gyakorisága tekintetében kötött engedélyt, mégpedig a barlangi búvármerülésre, ami adott esetben (látogatási célú barlangi búvármerülés) mindössze egyetlen meghatározott időpontra adható.

Nyilvánvaló, hogy az ilyen, nem tartamos cselekménysorra, hanem egy meghatározott cselekményre kiadott engedély kivételes a környezetvédelmi és a rokonterületi jogokban, amelyek inkább meghatározott környezetállapot védelmére tekintettel végzik szabályozási tevékenységüket. Ez a témakör már átvezet a következő fejezetbe.

d. <u>Egyes tevékenységek folytatásának megszabott határideje</u>

Eljárásjogi probléma
Az egész engedély érvényességének ideje elválhat az engedély alapján folytatott egyes tevékenységek megengedett időtartamától. A hulladékgazdálkodási jogban például a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek általában csak meghatározott időtartamig folytathatók a jogszabály erejénél fogva. Ez a megoldás különösen gyakori az ún. keretengedélyek vagy általános engedélyek körében. A szakirodalomban Fodor László hívja fel a figyelmet arra, hogy míg a környezetvédelmi jog által szabályozott

[320] Ld. a barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről stb. szóló 13/1998. (V. 6.) KTM. sz. rendelet 16. § (1) bekezdését.

létesítmények (épületek, építmények) esetében az engedély elvileg határozatlan idejű is lehet, addig a tevékenységek kifejtésére vonatkozó engedélyeknél a környezetvédelmi tudományok gyors fejlődése miatt általában a határozott idejű engedélyek jogszabályi meghatározása a támogatandó megoldás[321].

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A határidő differenciált szabályozása)
A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet „A veszélyes hulladékok gyűjtése, begyűjtése és tárolása" cím alatt előírja, hogy a hulladék termelője saját maga legfeljebb 1 évig gyűjtheti a veszélyes hulladékot (a keletkezés helyén, a környezet szennyezését kizáró edényzetben, a tevékenység zavartalan végzését nem akadályozó mennyiségben). A kis mennyiségben keletkező veszélyes hulladéknak a kezelőhöz történő elszállítására begyűjtő járat vehető igénybe. Ha a begyűjtő a hulladékokat nem közvetlenül a kezelőnek szállítja, akkor saját, üzemi gyűjtőhelynek tekintett telephelyére viheti és ott tarthatja. Ebben az esetben a gyűjtés időtartama legfeljebb négy hét. A tovább nem tárolható, de hulladékkezelői kapacitás hiányában átmenetileg nem kezelhető veszélyes hulladékok legfeljebb 3 évig tartó tárolására tárolótelep létesíthető. A háztartási veszélyes hulladék hulladékgyűjtő udvaron az átvétel időpontjától számított 1 éven túl a nem tartható. A veszélyes hulladék tárolása néhány tehát héttől néhány évig történhet, attól függően, hogy egyfelől milyen mennyiségű, milyen veszélyességű hulladékról van szó, másfelől pedig a hulladékkezelő milyen felkészültséggel, illetőleg felszereltséggel rendelkezik.

Megvitatás, javaslatok

Az engedély érvényességi ideje és a tevékenység folytatására megszabott határidő lényegében ugyanannak a célnak kétféle eljárásjogi megközelítése, ezért a javaslataimat a két témakörben együttesen fogalmazom meg.

(A határidő alsó és felső korlátaira egyaránt szükség lenne)
Mind a végrehajtás felülvizsgálatát célzó, mind pedig az engedélyben foglaltak mihamarabbi megvalósítását ütemező határidő esetében, amennyiben az adott anyagi jog maga nem határoz meg egy kötelező határidőt, az általános eljárási jogszabálynak a jelenlegi meglehetősen következetlen szabályozási renddel szemben meg kellene határozni az alkalmazható évényességi, hatályossági időtartam mind az alsó, mind pedig a felső határait vagy legalábbis utalnia kell erre[322]. Ebben nyilvánulhatna meg megfelelően az ügyfél és a környezet érdekeinek összehangolása, hiszen a túl rövid határidő az ügyfélre nézve elviselhetetlenül hátrányos lehet, a túl hosszú határidő viszont alkalmatlan lehet a

[321] Fodor 2. p. 252.
[322] Érdekes megoldásról számol be a bolgár jogból Stec, Antypas és Steiger (Függelék, 6. sz. tanulmány), ahol a hatásvizsgálati eljárást megszabott periodikus rendben visszatérően meg kell ismételni. Ez a megoldás egyfelől kiszámíthatóvá teszi a létesítmény működtetését, másfelől pedig gondoskodik a tevékenységben, környezetében, a jogszabályokban stb. beálló változások biztos érvényesíthetőségéről.

körülményekben, a környezeti helyzetben, annak társadalmi értékelésében bekövetkező gyors változások követésére. Amint azt a korábbi fejezetekben láttuk, a hatóságnak módja van arra, hogy egyes határozatok anyagi jogi módosítását kezdeményezze, a határidő lejártával azonban maga a szabályozott közösség kerül abba a helyzetbe, hogy az új helyzetnek megfelelő új engedély kiadását kezdeményezze.

(A túl hosszú határidők korlátozása hatályos környezetvédelmi és rokonterületi jogunkban)
Szólnunk kell röviden magáról a meghatározott maximális érvényességi idő kérdéséről is. Míg a fenti jogszabályi rendelkezések közül például a gyógyfürdők esetén adott esetben elfogadhatók a rendkívül hosszú határidők, a felszín alatti vizek védelméről szóló kormányrendeletben szereplő 12 évet mindenképpen soknak tartom. Ugyancsak hosszúnak találom a géntechnológiai tevékenységről szóló törvényben meghatározott 10 évet, amit a jogszabály az engedély meghosszabbítására ír elő. A környezet védelme, a lakosság egészsége szempontjából ilyen frekventált szabályozási területeken álláspontom szerint megengedhetetlen, hogy a hatóság ilyen hosszú ideig ne vizsgálja felül (helyesebben: ne szándékozzék felülvizsgálni az engedélykiadás időpontjában) a mondott tevékenységeket.

A túl hosszú határidők még azokban az esetekben sem jelentenek megfelelő garanciális elrendezést, amikor egyébként mellettük időszakos felülvizsgálatokra kerül sor. Más az ugyanis, amikor a hatóság időnként esetleg megjelenik és bizonyos paramétereket megvizsgál, de egyébként az üzem élete folyik a rendes kerékvágásban, és megint más, amikor lejár az engedélye és az üzemeltetőnek saját magának úgy kell terveznie a működését, tovább működését, hogy az az éppen adott új jogszabályi környezetnek teljes mértékben megfeleljen.[323]

(Az érvényességi idő módosításának garanciális szabályozása)
Jól körülírt esetekben mód kell, hogy legyen a határozat érvényességi idejének módosítására is. Az új szabályozásnak tehát ki kellene majd térnie az érvényességi idő módosításának feltételeire, úgy, hogy egyfelől ne kerülhessen sor érvényességi idő módosításra olyan esetekben, amikor az engedélyes indokolatlanul késlekedett a beruházás megkezdésével, másfelől olyan esetekben sem, amikor az eltelt időben a beruházás környezetvédelmi szempontból fontos paraméterei, körülményei jelentősen megváltoztak. Nézetünk szerint ilyen jelentős változásnak számít az az eset is, amikor az adott tevékenység engedélyezésével kapcsolatos jogszabályi háttérben állt elő lényeges módosulás.

Ugyanakkor a jogszabályi módosulások különösen nehéz helyzetbe hozhatják a jogalkalmazót, pl. amikor a régi jogszabály határértéket új típusú határértékkel cserélik fel, mint ahogy ez a levegőtisztasági szabályok esetében megtörtént. Ebben az esetben a területi határérték helyett a technológiai határértékeket vezették be, mégpedig anélkül, hogy a jogalkalmazó számára egyértelművé tették volna az átalakítás rendszerét.[324]

[323] Természetesen egyetértek Kiss Csabával is, aki aláhúzza, hogy az érvényességi időt és a felülvizsgálhatóság idejét élesen el kell határolni, hiszen az ellenőrzés a hatóságnak nemcsak joga, hanem kötelezettsége is, az érvényességi időtől függetlenül. – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[324] Bándi szerint, uo.

Más esetekben, mint láttuk, a jogalkotó a határozott időre kiadott engedélyeket fő szabállyá teszi, mivel mindenképpen kötelezni kívánja a hatóságokat az engedélyek időszakos felülvizsgálatára, figyelembe véve azt is, hogy ha lejár az engedélye, ezt a felülvizsgálatot maga a tevékenységet folytató fogja szorgalmazni. Az általános környezetvédelmi eljárási jogszabály is egyes esetekben kötelezővé tehetné határozott érvényességi idő kikötését, sőt a környezetre leginkább veszélyt jelentő, legkiszámíthatatlanabb ügyfajtákban a jogszabály maga is meghatározhatja az érvényességi időt.

(Jogértelmezési lehetőségek arra az esetre, amikor az anyagi jogi jogszabály hallgat az érvényességi időről)
Ugyanakkor – megfelelő szabályozás híján, mintegy kisegítő jelleggel – hajlok arra a jogszabály-értelmezésre, hogy amennyiben a jogszabály semmilyen módon nem rendelkezik az engedély érvényességi idejéről, úgy a határozott és határozatlan időre kiadott engedély egyaránt jogszerű lehet. Egyesek aggályosnak tarthatják ezt a megoldást, minthogy a határozott időre szóló engedély az ügyfél jogait korlátozza a határozott időre kiadottal szemben, ezért erre kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül nincs mód.

Ezzel szemben azt az indoklást lehetne felhozni, hogy az államigazgatási határozatoknak amúgy sincs jogereje, a hatóság tehát egyébként is bármikor dönthet úgy, hogy felülvizsgálja a korábban kiadott engedély körülményeit, és ha lényeges változásokat észlel, az engedélyt anyagi jogi értelemben módosítja vagy akár vissza is vonhatja. Ehhez képest az eredeti határozatban szereplő meghatározott érvényességi idő tehát nem csak a jogszűkítés lehetőségét veti fel a kérelmező szempontjából, hanem érdekében is áll, mintegy előre jelzi a jogosultnak azt, hogy a felülvizsgálatra mikor kerül sor, így tevékenységét ennek megfelelően tudja végezni. Az persze megint csak igaz, hogy a hatóságnak indokolt esetben a pontosan meghatározott érvényességi idő letelte előtt is joga van felülvizsgálni az alaphatározatot. Mégis, az érvényességi idő kikötése orientálhatja az összes érintettet és kiszámíthatóbbá teszi a működést.

A gyakorlatban a határozat anyagi jogi módosításának leggyakoribb esetei közé tartozik a (határozott időtartamú) határozat érvényességi határidejének meghosszabbítása, és ezzel kapcsolatban felmerül a szakhatósági állásfoglalások beszerzésének a szükségessége. A jelenlegi gyakorlat talán megkérdőjelezhető – nevezetesen, hogy az engedélyezési eljárásba bevont valamennyi szakhatóság állásfoglalása szükséges. Van olyan vélemény, amely szerint csak azt a szakhatóságot kellene az eljárásba ismételten bevonni, amelyik nem határozatlan időre adta meg hozzájárulását.[325]

Kérdés ugyanakkor szerintem, hogy egy határozott időtartamú engedélyhez megadható-e jogszerűen egy határozatlan időtartamú szakhatósági hozzájárulás. Való igaz, hogy egy bonyolult beruházás összes szakhatósági vonatkozása nem egyformán kiszámíthatatlan, s lehetnek olyan szakkérdések, amelyek jó eséllyel hosszú távra, akár határozatlan időre is eldönthetők, bejósolhatók. Másfelől több érv szólhat amellett, hogy a szakhatóságok és az ügydöntő hatóság azonos idő perspektívában gondolkodjanak, nem utolsó sorban amiatt, hogy az általuk kezelt szakmai kérdések általában nem egymástól elszigetelten, hanem kölcsönös kapcsolatokkal jelentkeznek.

[325] Bándi szerint – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

Ahogyan arra már korábban utaltam, nagyon helyénvaló, pontos megfigyelésnek tartom azt, hogy a joggyakorlatban gyakori a határozott időre szóló engedélyek meghosszabbítására vonatkozó, lényegében valóban anyagi jogi módosítást jelentő határozat. Az esetek egy részében viszont a probléma éppen az, hogy a környezetvédelmi hatóságok nem folytatnak le új bizonyítási eljárást. Feltételezik, hogy a körülmények egyáltalán nem változtak, a kérdés mostmár csak az, hogy vajon milyen alapon teszik ezt, ha egyszer az évek óta folyó, környezetvédelmi szempontból szenzitív tevékenységet, illetőleg annak környezeti hatásait nem vizsgálják meg.

Szövegszerű javaslatok

A határozat érvényességi ideje

(1) Amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik, a környezetvédelmi és rokonterületi engedélyeket határozott időre kell kiadni, amely legkevesebb 1 év és legfeljebb 5 év lehet.

(2) A környezetvédelmi hatóság az engedélyben úgy is rendelkezhet, hogy az hatályát veszti, ha az engedélyes a tevékenységet meghatározott időn belül nem kezdi meg, illetőleg meghatározott cselekményeket meghatározott időn belül nem hajt végre.

(3) A tevékenység megkezdése alatt építkezéssel járó tevékenység esetén az építési munkák tényleges megkezdését, azaz a természeti tájba mesterséges anyagok végleges szándékkal való elhelyezését jelenti.

(4) Kivételesen mód van az érvényességi idő módosításra olyan esetekben, amikor az engedélyes menthető indokkal késlekedett a tevékenység megkezdésével vagy egyébként az eredeti engedély kiadása óta eltelt időben a beruházás környezetvédelmi szempontból fontos paraméterei, körülményei nem változtak jelentős mértékben. A jelen bekezdés alkalmazásában jelentős változásnak számít az az eset is, amikor az adott tevékenység engedélyezésével vagy gyakorlásával kapcsolatos jogszabályi háttérben állt elő lényeges módosulás.

(5) A fenti (1)-(4) bekezdések rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni azokra az esetekre is, amikor a hatóság az engedélyben egy tevékenységet csupán meghatározott időre, esetre, meghatározott feltétel fennállása vagy fenn nem állása esetére, illetőleg visszavonásig engedélyez.

6. Az eljárás pénzügyi vonatkozásai

a. Eljárási díj és költségek

Eljárásjogi probléma

Az eljárási költségek kérdésének szabályozatlansága[326] sok kárt okoz a környezetvédelmi igazgatásban, hiszen az általában rendkívül drága méréseket és szakértői vizsgálatokat igénylő eljárások csak akkor lennének fennakadás nélkül és mindenkor a szükségességnek megfelelően lefolytathatóak, ha a környezetvédelmi hatóságoknak nem kellene már a pénzügyi év elején az erre szánt források kimerülésétől tartaniuk. Másfelől viszont azt is sok kritika éri, hogy a hatóságoknak maguknak kell „megkeresniük" a fenntartási költségeiket, ami valóban sok esetben azt a veszélyt rejti, hogy egyes eljárásokat akár feleslegesen is megindítanak, csak hogy adott esetben egy tőkeerős vállalkozótól újabb jogcímen igényelhessenek befizetést. A szennyező fizet elvét és a méltányos, hivatalból történő eljárásokhoz fűződő jogállamisági elveket kell tehát az eljárási költségek jogintézményére vonatkozó szabályoknak megfelelően összhangba hozniuk[327].

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A költségviselés kisegítő/eljárási alapelvei a vízgazdálkodási jogban)
A környezetvédelmi és rokonterületi jogok többlépcsős szabályozásában a törvényi és kormányrendeleti szint feladata az egyes általános jellegű, illetőleg a konkrét esetcsoportokban ehhez képest kisegítő alapelvek megfogalmazása. Ezeknek az elveknek a segítségével azután a miniszteri rendeleti szintű szabályok alkotói és a mindennapi egyedi ügyekben eljáró hatóságok már könnyebben eligazodnak. Ez az elrendezés, ahogyan az előző alfejezetben utaltunk rá, az elvi kérdések tisztázása miatt kedvező. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet az „Eljárási illetékek, díjak és költségek" cím alatt előírja, hogy a vízügyi hatóság és a jegyző hatáskörébe tartozó eljárásokban illetéket, illetőleg igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Ha a káros és jogellenes állapot megszüntetése érdekében kell hivatalból eljárást indítani, az ezzel kapcsolatos bizonyítási költségeket az köteles viselni, aki tevékenységével, mulasztásával az eljárás megindítására okot adó tényt (állapotot) előidézte. Bizonyos, az eljáráshoz kapcsolódó hatósági tevékenységek (kotrási hely kitűzése, mérések, ellenőrzés) tényleges költségeit pedig a vízjogi engedély jogosítottja (vagyis az ügyfél) viseli.

[326] Az igazgatási szolgáltatási díjjal kapcsolatos újabb jogalkotási fejlemények tovább bonyolítják, mintegy megkettőzik az eljárási költségek rendszerét. Az ezzel kapcsolatos komoly alkotmányossági aggályoknak a jelen, joggyakorlati szemléletű munkában nem tudok teret szentelni.

[327] Lőrincz Lajos elemzi az európai országokban a közigazgatási eljárás költségeinek viselésére kialakított elveket. Ezek között a következőket foglalja össze: a hivatalból indult eljárásban a költségeket az állam viseli; a jogsértő viseli a jogsértéssel okozott többletköltséget; a kérelemre indult ügyekben a költségek egy részét az ügyfél viseli, de ez alól sok kivétel is van; a kontradiktórius jellegű eljárásokban költségmegosztásra kerülhet sor; a végrehajtás költségeit a kötelezett viseli. (Lőrincz 2, p. 186-7.).

A *szennyező fizet* elvén túlmenően a költségviselés kiegészítő elveként bukkan fel a vízügyi igazgatási szövegben a *felróhatóan okozott költségek teljes viselésének elve*. A vízügyi eljárások közül talán a leginkább és a legegyértelműbben az ügyfelek gazdasági érdekeit szolgálják a kavicskitermeléssel kapcsolatos eljárások. Ennek megfelelően a vonatkozó vízgazdálkodási szabályok ebben a tekintetben a *teljes költségviselés elvét* alkalmazzák.

(A díj hovafordításának kérdése)
Manapság egyre többet hallunk arról, hogy az eredetileg ágazati, hatósági célokkal összegyűjtött anyagi forrásokat a pénzügyi kormányzat igyekszik az általános (központi) költségvetésbe integrálni. Emiatt már a jogalkotás során célszerű lenne ezzel kapcsolatban egyértelmű szabályokat megfogalmazni, amikor még a jogalkotó egységben látja a fontosnak elfogadott társadalmi célkitűzéseket és az azok megvalósítására szolgáló eszközrendszert. Előremutatónak találjuk evonatkozásban a rokonterületi jogok közül a géntechnológiai törvény szabályozását, amely az engedélykérelem és a hosszabbítási kérelem beadásakor esedékes díjjal kapcsolatosan kimondja, hogy azt az engedélyt kiadó géntechnológiai hatóságnak a törvényben és egyéb jogszabályokban meghatározott feladataival kapcsolatban felmerülő költségei fedezésére használhatja fel. Ezen túlmenően, a géntechnológiai törvény még a kiszabott géntechnológiai bírság összegét is teljes mértékben az ellenőrzésre jogosult hatóságnak juttatja a díj felhasználására vonatkozó szabályokkal azonos feltételek mellett.[328]

Megvitatás, javaslatok

(A szakágazati igények érvényesítése az illetéktörvényben)
Az olyan költséges eljárásokban, mint például a hatásvizsgálati típusú eljárások többsége vagy egyes veszélyes hulladékos eljárások, meg kell fontolni az illetéktörvény államigazgatási eljárási illeték rendszerén belül a különböző eljárási díjak bevezetésének lehetőségét. Az illetéktörvény rendszerének az utóbbi években tapasztalható megkettőzésével[329] alkotmányos, jogállamisági okokból véleményem szerint nem lehet egyetérteni, hiszen az egyik elsődleges céljuk nem vitásan az illetékkódexben szereplő kiterjedt személyi illetékmentességek megkerülése. Az ágazati jogalkotók a közös legelők tragédiájához ugyancsak hasonlatosan, úgy vélekednek, hogy szép-szép egyebek között az

[328] A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény szerint:
"7. § (3) A 3. § (1) bekezdése szerinti engedély iránti kérelem, valamint az engedély megújítása iránti kérelem benyújtásakor külön jogszabályban előírt díj fizetendő, amelyet az engedélyt kiadó géntechnológiai hatóság a törvényben és egyéb jogszabályokban meghatározott feladataival kapcsolatban felmerülő költségei fedezésére használhat fel.
(...)
22. § (3) A bírság az azt kiszabó hatóság bevétele, amelyet az e törvényben és annak végrehajtására kiadott rendeletekben meghatározott feladataival kapcsolatban felmerülő költségei fedezésére használhat fel."

[329] Óvatosságra int, hogy a legkomolyabb monográfiák is különösebb kommentár nélkül említik egymás mellett az eljárási illeték és a szolgáltatási díj kategóriáit (pl. Baraczkáné, p. 629., Józsa p. 446-7., Lőrincz 2, p. 188.), a költségek általában bevett hármas tagolása (illeték, díj, egyéb) helyett Bende-Szabó Gábor a díjat és az illetéket kifejezetten egy csoportba veszi (in: Kilényi 4, p. 415.), Lövétei István hasonlóan jár el (in: Lőrincz, p. 206-7.), sőt olyan szerző is van, aki viszont ki sem térn a díj kérdésére (Szabó, 461-470.).

önkormányzatoknak és a társadalmi szervezeteknek ingyen közigazgatási eljárási lehetőséget biztosítani, de ezt biztosítsa inkább a többi ágazat[330]. Nyilvánvaló, hogy ez az ágazati rövidlátás nem tartható fenn sokáig, hiszen alapvető jogpolitikai érdekeket sért, ugyanakkor a törvényen belül, az egyes szakágazati fejezeteken, mellékleteken belül a valóban indokolt speciális illeték- és díjtételek érvényesíthetők lennének, ahogyan a speciális illetékek esetében egyébként ez most is történik (valójában tehát nem két, hanem három rendszer működik egyidejűleg).

Fontos különbség ugyanakkor, hogy a díjfizetésben az ágazati jogalkotók igyekeznek megszabadulni az illetékkódexben elvi alapon lefektetett költségviselési elvektől, például attól, hogy a hivatalból indított eljárásokban a költségeket az állam viseli[331]. Ezzel együtt, a rendszer megkettőzése etekintetben is visszaélésszerűnek minősíthető.

(Szankciós, illetőleg üzleti szempontok a díj meghatározásánál)
A mulasztást elkövető, környezetterhelést, környezetkárosítást, környezetveszélyeztetést megvalósító ügyfelek költségviselésére külön szabályokat kell alkotni, amelyeknek természetesen a teljes költségviselésen felül lehetnek szankciós elemei is a már meglévő környezetvédelmi bírságok szabályaira figyelemmel. Ezen túlmenően, az olyan ügyekben is a teljes költségviselés elvét kell megvalósítani, amelyek teljesen vagy túlnyomórészt a kérelmező ügyfél gazdasági érdekeit szolgálják. [332]

Szövegszerű javaslatok

Az eljárási díjak és költségek

(1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az eljárás során felmerült díjak és költségek a kérelmezőt, illetőleg, amennyiben azt a kérelmező az érintett személy hozzájárulásával megjelöli, a tevékenység folytatóját terhelik.

(2) A díjak meghatározásánál, illetőleg kiszabásánál figyelemmel kell lenni a szennyező fizet elvére, arra, hogy a felróható magatartással okozott többletköltségek, illetőleg az ilyen magatartásból fakadó eljárások költségeivel kapcsolatban a teljes költségviselés elvét kell alkalmazni. Ugyancsak a teljes költségviselés elvét kell alkalmazni a kérelmező anyagi érdekeit szolgáló eljárásokban.

(3) Az eljárás során az (1) bekezdés alapján befolyt pénzösszegeket a környezetvédelmi hatóság engedélyezési, illetőleg az engedélyekkel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységének a finanszírozására kell felhasználni.

---

[330] Józsa Fábián kissé malíciózusan jegyzi meg, hogy könyve 2008-as írása idején több, mint harminc különféle igazgatási szolgáltatási díjat ismert a jogrendszerünk, azonban valószínűnek tartja, hogy mire a kézirata elhagyja a nyomdát, ez a szám már elavulttá válik (Józsa 456-457.).

[331] Ahogyan Lapsánszky András rámutat: „Hivatalból indult eljárásban tehát sem illetékfizetési, sem igazgatási szolgáltatási díjfizetési kötelezettség nem keletkezik a hatósági jogviszony ügyféli oldalán." (in: Baraczkáné, p. 626.)

[332] Bándi Gyula szerint tisztázandó a szakhatósági állásfoglalások illetékvonzata is. Jelenleg nincs egységes gyakorlat, a (szak)hatóságok egy része nem kér illetéket, egy része pedig az 1990. évi XCIII. tv. 29. § (1) bek. szerinti általános tételű eljárási illetéket kéri. – személyes közlés, 2003. Megállapíthatjuk, hogy a hivatkozott kútfő 6 évvel a kérdés gyakorlati megjelenése előtt észlelte már, hogy a probléma fel fog merülni.

b. <u>A kártalanítás kérdése</u>

Eljárásjogi probléma

(A tulajdonnal járó jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozatlan felfogása)
A környezetvédelmi jogi eljárások hatékonyságát az eljárás költségeinek megtérítésére vonatkozó elégtelen szabályozás mellett jelentősen rontja a környezetvédelmi intézkedések nyomán beálló kártalanítási kötelezettség differenciálatlan szabályozása is. A környezetvédelmi és különösen a természetvédelmi hatóságok kezét megköti az, hogy a jelenlegi magyar szabályozás a tulajdonjog szentsége alatt hellyel-közzel azt érti, hogy a tulajdon csak jogokkal jár, kötelezettséggel, a közösség érdekében vállalt terhekkel pedig nem.

Kilényi Géza az egyes környezeti veszélyhelyzetek elkerülése miatt elrendelt, ún. onerózus aktusokkal kapcsolatban elvi szinten zárja ki a kártalanítás szükségességét. Annak szerinte nem csak a költségvetés szabna határt, de elvi okokra is tekintettel kell lenni. Mind a környezetszennyező tevékenységnek, mind a szennyezéssel veszélyeztetett tulajdonnak sajátja ugyanis egy bizonyos mértékű kockázat, amit az állam nem vállalhat át.[333] Ezt a levezetést véleményem szerint általánosítani lehet a környezet védelme, a természet megőrzése szempontjából elengedhetetlen intézkedések teljes körére is.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Eltérő megközelítések az építési és természetvédelmi jogban, illetőleg a vízgazdálkodási jogban)
Élen jár az ügyfelek tulajdonosi jogainak „védelmében" a magyar építési jog és a természetvédelmi jog.[334] Ezekkel szemben a vízgazdálkodási jogban, helyesen, a hatóságok oldaláról fel sem merül a közérdekű intézkedéseik miatti kártalanítás szükségessége például a védőterületek, védőidomok, védősávok kijelölésével kapcsolatos eljárásokban[335], vagy a parti ingatlant terhelő szolgalom esetén[336]. A választóvonal vízgazdálkodási jogban kártalanítás és annak elmaradása között az engedélyezett beruházások mögött álló általános közérdek és az egyéni vagy jól körülhatárolható csoportérdek között van, kártalanítás csak az utóbbi esetben jár, akkor is általában a felek döntésétől függően, külön eljárásban, a polgári jog szabályai szerint.

(Teljes körű kártalanítás a településrendezési tervek közérdekű változtatása esetén)
Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény „Kártalanítási szabályok" című fejezetét sajnálatos módon akkor fogadta el a

[333] Kilényi 2, p. 28.
[334] Így például az 1997.évi LXXII. építési törvény 30. §-ában meghatározott kártalanítási kötelezettség vagy a természetvédelmi jogszabályok hasonló szabályai.
[335] Ld. a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékletekről szóló 18/1996. (VI.13.) KHVM rendelet 4. §-át.
[336] Ld. a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 20. § (3) bekezdését.

törvényhozás, amikor a jogszabály-előkészítésért az építési jogi tárgyú ügyekben a környezetvédelmi tárca volt a felelős, így a környezetvédők az érdekeiket nem éppen szolgáló kártalanítási szabályok miatt aligha fordulhatnak bárkihez is orvoslásért.

A törvény előírásai szerint akkor, ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg vagy korlátozza, és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, akkor a tulajdonost, illetve haszonélvezőt kártalanítás illeti meg. Ennek összege az ingatlannak a korábbi és az új szabályozás alapján megállapítható forgalmi értéke közötti különbözet. Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó közérdekű célban határozza meg, amelynek a megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, akkor a tulajdonos követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított három éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani. Nem jár viszont kártalanítás a természeti veszélyeztetettségből eredő kár megelőzésére, a tulajdonos érdekeinek védelme céljából elrendelt tilalom, a szabálytalan építmény, építményrész és használat esetében. A kártalanítást általában az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt, de ha ennek személye nem állapítható meg, megszűnt, stb., akkor helyébe a települési önkormányzat kerül.

A kártalanítás teljeskörűségének elvén azt értem, hogy széles alanyi kört (nem csak a tulajdonosokat, de a haszonélvezőket is), a lehető legteljesebb anyagi kárpótlásban kell részesíteni, akár a kérdéses ingatlanok megvásárlásával is. A kiemelt társadalmi érdekeket védeni hivatott előírások alapos olvasás után semmitmondónak tűnnek. A továbbutalás pedig a természetvédelmi jogra, mindjárt látni fogjuk, nem több szemfényvesztésnél.

(Teljes körű kártalanítás a természetvédelmi okokból elrendelt tulajdoni korlátozások esetére)
Az építési joghoz hasonló szellemiséget képvisel a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény is, „Támogatások és kártalanítás" című fejezetében. Itt (72. §) derül ki, hogy a természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom következtében a tulajdonos (a jogszerű használó) tényleges kárát meg kell téríteni. Nem keletkeztet viszont kártalanítási igényt a természeti kár megelőzése és megakadályozása érdekében jogszerűen előírt korlátozás vagy tilalom; amennyiben a kárt a tulajdonos vagy a jogszerű használó jogellenes magatartása eredményezte; vagy a kár más forrásból megtérült.

A kártalanítás teljessége itt alanyi körben minden jogszerű használóra kiterjed, ami véleményem szerint már kifejezetten parttalanná teszi a szabályozást. Tárgyi vonatkozásban a kártalanítás a „tényleges kárra" terjed ki, amire, attól tartok, nem mondhatjuk, hogy a római jog *damnum emergens*ével lenne azonos, nyilvánvaló, hogy a jogalkotó az elmaradt haszont *(lucrum cessans)* is ideértette.

A természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X. 8.) Korm. rendelet a kártalanítással kapcsolatos határidőket és formaságokat igen részletesen tartalmazza, ugyanakkor ezt ehelyütt, mivel

az egész kérdésben más elvi alapokat szeretnék javasolni, nem ismertetem. Egyedül a 6. § (2) bekezdésére utalnék, ami szerint kártalanítási igény benyújtására a kártalanításra jogosult örököse, illetve jogutódja is jogosult, ha a kártalanításról szóló hatósági határozat jogerőre emelkedése és a kár bekövetkeztét követően vált örökössé, illetve jogutóddá. Az alanyi kör nem is lehetne teljesebb.

(A vízgazdálkodási jog kiegyensúlyozottabb kártalanítási modellje: szolgalmi jogok)
Legelőször is a vízgazdálkodási jog a különböző szolgalmi jogok alapításával gondoskodik arról, hogy az ingatlantulajdonosok bizonyos mértékben átengedjék ingatlanaik használatát a közcélú vízilétesítmények zavartalan működése érdekében. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény szerint létezik vízvezetési szolgalmi jog[337], vízhasználati szolgalmi jog[338], illetve a parti ingatlan tulajdonosának (használójának) tűrési kötelességei, amelyek jórészt a polgári jog általános szabályaiból ismert átjárási szolgalomhoz hasonlítanak.[339]

A Vgt. 21. § ilyen esetekben eleve feltételekhez köti a kártalanítást, bár alanyi köre meglehetősen tág. Eszerint a korlátozás mértékéhez igazodik a kártalanítás. Ha a korlátozás következtében az ingatlan használata, az ingatlannal kapcsolatos jog vagy foglalkozás gyakorlása lehetetlenné, illetve számottevően költségessé válik, akkor a tulajdonos az ingatlan kisajátítását kérheti.

(Kártalanítás árvízvédelmi korlátok nyomán)
A nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet kártalanítási szabályai is rendelkeznek a kártalanításról, mégpedig meglehetős részletességgel. Ennek alapján, pl. a nagyvízi meder hasznosításának korlátozásáért és a vizek által ott okozott károkért (ideértve a nyári gátak megszüntetésével összefüggő károkat is), kártalanítás csak akkor igényelhető, ha a nagyvízi meder hasznosítása, beépítése, betelepítése, nem volt jogellenes, és a kártalanítást jogszabály nem korlátozta, vagy nem zárta ki. Ha a nyári gátakat közérdekből (a nagyvízi meder vízszállító képességének növelése érdekében) megszüntetik, a kártalanítás megállapításánál figyelembe veszik az árvízi elöntések emiatt növekvő gyakoriságát. Felelősséget korlátozó szabály, hogy az árvízvédelmi töltések mentesített oldalán lévő, az árvízi víznyomás miatt felszínre törő vizek által veszélyeztetett területeken bármilyen építmény elhelyezését csak az illetékes felügyelőség szakhatósági állásfoglalására figyelemmel lehet engedélyezni,

337 *"20. § (1) Az ingatlan tulajdonosa (használója) köteles tűrni, hogy a vízügyi igazgatási szervnek határozata alapján a közcélú vízilétesítményt az ingatlanán elhelyezzék és üzemeltessék, illetve az ehhez szükséges vízimunkákat elvégezzék, feltéve, ha az ingatlan rendeltetésszerű használatát nem zárja ki."*

338 "*(2) A vízügyi igazgatási szerv kérelemre engedélyezi meglévő és vízjogi engedély alapján üzemelő vízilétesítményhez történő csatlakozást, ha a vízilétesítmény az eredeti rendeltetésének, valamint a csatlakozó céljának együttesen megfelel, illetve arra alkalmassá tehető.*

339 Hogy a meder tulajdonosa, illetve megbízottai szakfeladataik ellátásához szükséges mértékben az ingatlanon keresztül a víz partjára bejárjanak; a szükséges anyagokat az ingatlanon keresztül szállítsák, az ingatlanon elhelyezzék, stb.

mezőgazdasági használat pedig csak a tulajdonos (használó) saját kockázatára történhet. A terület adottságaiból eredő esetleges károkért pedig kártalanítás nem jár.

Láthatjuk, hogy a vízjog nagyon alaposan körüljárja legelőször is, hogy a kártalanítást követelő maga mennyire állt a jogszerűség talaján, amikor a kártalanításra okot adó helyzet kialakult, ide értve egy akár évtizedekkel ezelőtt történt szabálytalan építkezést is. Különösen nem jár kártalanítás a vízgazdálkodási jog szerint abban az esetben, ha a károsult maga felróható magatartásával hozzájárult a kár keletkezéséhez, így például abban az esetben, ha a parti sávban valaki engedély nélkül helyezett el építményt és a vízügyi hatóság annak elbontására kötelezi, ahogyan azt a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 24. § (3) bekezdésében láttuk a fejezet korábbi részében.

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy a jogalkotó a fenyegető árvizek bekövetkezésének valószínűségi szintjét, illetőleg annak növekedését is beépítette a rendszerbe, azzal, hogy az erre szánt (engedélyezett nyári gáttal védett) területek feláldozása a nagyobb és értékesebb védendő területek javára egyre inkább indokolt lehet.

(A kártalanítási kötelezettség magánszemélyekre telepítése)
A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet „A védőidom, védőterület, védősáv kijelölésére vonatkozó rendelkezések" című fejezetben az engedélyesre terheli a védőidom, védőterület kijelöléséből, fenntartásából eredő korlátozásokért, illetve az építmények, növényzet stb. eltávolításából vagy áthelyezéséből eredő kár megfizetését. Bár hasonló megoldást az építési és természetvédelmi jogokban is láttunk, rendkívül jelentős különbség, hogy itt a kártalanítási kötelezettség mögöttes felelőseként az állam vagy az önkormányzat nincs feltüntetve.

(A kártalanítás kérdésének rendezése, mint az engedélyezési eljárás elindításának és lezárásának feltétele)
A vízgazdálkodási jogalkotó azzal is praktikusan áll hozzá a kártalanítás kérdéséhez, hogy az ügyekben szereplő magánfeleket megfelelő eljárási szabályokkal arra ösztönzi, hogy a károkkal kapcsolatos jogvitáikat még a vízjogi engedélyezési vagy használatbavételi engedélyezési eljárások előtt egymással tisztázzák, ily módon a hatóságnak ezekkel a kérdésekkel már nem is kell foglalkoznia. Előfordul tehát a vízgazdálkodási jogban olyan megoldás is, amely a kártalanítással kapcsolatos kérdések rendezését az engedélyezési eljárást megelőzően már megköveteli (az üzemeltetési engedélyezési eljárás megindítására vonatkozó kérelem egyik kelléke)[340], illetőleg olyan, amely az engedélyezési eljáráson kívül, attól mintegy függetlenül a jogszabály erejénél fogva biztosít kártalanítást, sőt kisajátítás kérésének a lehetőségét, amely lehetőségeket az ingatlantulajdonos vagy kihasználja, vagy sem (a vízvezetési szolgalommal kapcsolatosan)[341].

így, a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékleteiről szóló 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet kártalanítási szabályai már a vízjogi létesítési és üzemelési engedély iránti kérelem mellékleteként előírják az ingatlan tulajdonosa és a

[340] Ld. a vízjogi engedélyezési eljáráshoz szükséges kérelemről és mellékletekről szóló 18/1996. (VI. 13.) KHVM rendelet 6. § l) pontját.
[341] Ld. a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. Korm. rendelet 6. § (3) bekezdését.

szolgalom alapítását kérő személy közötti, a kártalanításra vonatkozó megállapodás (nyilatkozat) benyújtását.

(A kártalanítási szabályok differenciált meghatározása a légi közlekedési jogban)
Hozzájárulhat a kártalanítással kapcsolatos képünk kialakításához egy másik rokonterületi jogág, a légi közlekedés szabályozása is. Eszerint a zajgátló védőövezetekben azok kijelölésekor meglévő lakó- és üdülőépület tulajdonosa a körülményektől függően, differenciáltan igényelheti a repülőtér üzemben tartójától az ingatlan megvásárlását vagy a teljes épület megfelelő passzív akusztikai védelmét[342] (vö. a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet 15. §-ával).

Javaslat

(A kártalanítás kérdésének elterelése a környezetvédelmi és rokonterületi közigazgatási eljárásokból)
Álláspontom szerint az új szabályozásban környezetvédelmi hatóságokat egyértelműen tehermentesíteni kell a közérdekű környezetvédelmi intézkedéseikkel kapcsolatos kártalanítási kötelezettség alól és úgy kell rendelkezni, részben hasonlóan a létesítési típusú engedélyezési eljárásokhoz, hogy a környezetvédelmi hatóság rendelkezése a károsodást, vagyonában értékcsökkenést szenvedett tulajdonosok és a környezetvédelmi intézkedések haszonélvezői (akik ingatlanja értékesebb lett vagy károsodás veszélyétől mentesült) közötti jogviszonyt nem érinti, az ezzel kapcsolatos jogvita a felek között külön polgári peres eljárásban tisztázható. Az erre vonatkozó figyelemfelhívást szükség esetén a határozatok rendelkező részének végén el lehet helyezni.

Szövegszerű javaslat

Kártalanítás

(1) Kártalanítás jár az ingatlantulajdonosnak akkor, ha a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályon alapuló intézkedés harmadik személy vagyonában gyarapodáshoz vezet. A kártalanítást megállapodás hiányában az ingatlantulajdonos és a harmadik személy polgári jogi jogvitában rendezi, amelyben a közigazgatási szerv határozata felhasználható, azonban a szerv perbe nem vonható.

(2) Nem jár kártalanítás az ingatlan értékcsökkenése miatt, ha a korlátozást környezetvédelmi vagy rokonterületi hatóság jogszabályban meghatározott eljárásban, az ott feltüntetett közérdekből rendelte el és nincs olyan harmadik személy, akinek a vagyonában az intézkedés nyomán kimutatható gyarapodás történt.

(3) A környezetvédelmi vagy rokonterületi közigazgatási szerv követelheti a tulajdonostól a közérdekű intézkedése nyomán beállt bizonyított vagyongyarapodás 50 %-át, amennyiben nincs olyan személy, akinek a vagyonában az intézkedés nyomán vagyoncsökkenés állt be, vagy ez a személy az igényét az intézkedés közlésétől számított 1 éven belül nem érvényesíti.

[342] Ld. a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének stb. szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. sz. rendelet 39. §-át.

7. Határidők és végrehajthatóság

a. Eljárási határidők

A probléma és annak kezelése a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Indokolatlanul hosszú határidők differenciálatlan meghatározása)
Az eljárási határidők kérdése a közigazgatás racionalizálására irányuló kormányzati erőfeszítések egyik központi eleme. Nem feltétlenül lehet egyetérteni azzal, hogy a rövidebb eljárási határidővel a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságokkal kapcsolatba kerülő beruházók és üzemeltetők mindenképpen jobban járnak: ha a néhány hetes időnyereség ára az, hogy megalapozatlan, az érintett közösségek által joggal és sikerrel támadható engedélyekhez jutnak, akkor aligha járnak jól. Valóban indokolatlan, amikor egy, az átlagosnál jóval nagyobb időigényű speciális eljárásfajtára, a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó meghosszabbított eljárási határidő példáját átvéve néhány más környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályban is felbukkan az általánosnál lényegesen hosszabb határidők meghatározása.

Ez csak néhány esetben indokolt, így például a rokonterületi jogok közül az egyes géntechnológiai eljárásokban egyes eljárástípusokra biztosított 45, illetőleg 90 nap, sőt még a lényegében határozatlan idő is, figyelemmel a géntechnológiai hatóságnak a géntechnológiai bizottsággal való együttműködési kötelezettségeire. Különösen nem tartom indokoltnak a meghosszabbított határidő kimondását olyan esetekben, amikor a jogalkotó differenciálatlanul sokféle eljárási módot foglal össze egy határozatcsoportban. Jó (rossz) példa erre a hulladékgazdálkodási törvényben az összes, rendkívül sokféle, hulladékkal kapcsolatos engedélyezési eljárásra nézve fő szabályként 90 napos ügyintézési és 30 napos szakhatósági közreműködési határidő meghatározása.

Mivel az eljárási határidők meghatározása alapjában véve jogpolitikai döntés kérdése és a legszorosabban az adott hatóságtípusok létszámával, felszereltségével és szervezettségével függ össze, ebben a kérdésben csak a meglévő jogszabályi megoldásokat ismertetem, külön jogalkotási javaslatot nem teszek.

(Hosszú határidő és indokolatlan felfüggesztés a természetvédelmi jogban)
A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 76. § (1) bekezdése szerint az eljárási határidő a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárásokban három hónap. Erre a rendelkezésre tehát még igaz az a bevezetőben említett probléma, hogy egy kalap alá vesz kisebb és nagyobb munkaigényű számtalan eljárásfajtát, lényegében a jogágazat egészét. Más tekintetben viszont a természetvédelmi törvény változásai több lépcsőben visszaszorították az ügyintézési határidő betartása alóli kibúvókat. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése korábban differenciálatlanul úgy rendelkezett, hogy „a szakhatósági közreműködésre a 39. § (1) bekezdésében meghatározott eljárásokban 30 nap áll rendelkezésre, amely egy alkalommal, további 15 nappal meghosszabbítható” ezt azonban már 2006-ban hatályon kívül helyezték.

Az eljárási határidő témaköréhez szólt hozzá a szakasz 2009-ben hatályon kívül helyezett (4) bekezdése, ami szerint „*szakértő kirendelése, illetve szakvélemény kérése esetén az eljárást a természetvédelmi hatóság a szakvélemény megérkezéséig felfüggeszti*". Ez a rendelkezés tehát kogens, az ágazat egésze igyekezett az időszerűséget ezzel a formális megoldással is alátámasztani, jóllehet semmi sem akadályozta a természetvédelmi (környezetvédelmi) hatóságokat abban, hogy a szakvélemény megérkezéséig párhuzamosan más eljárási cselekményeket végezzenek. A rendelkezést ráadásul csaknem minden természetvédelemmel kapcsolatos eljárásban alkalmazni kellett, hiszen a felügyelőség a hatósági jogköreit (majdnem teljesen) elvesztett nemzeti park igazgatóságokat általában szakértőként vonja be az eljárásba.

(Vizsgálatok az eljárásban – határozatlan ideig)
A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény 9. § (1) bekezdése szerint az engedély iránti kérelemről a hatóság kilencven napon belül hoz határozatot. Az eljárási határidő az ellenőrző kísérletek és vizsgálatok elvégzésének idejével meghosszabbodik, de ekkor sem lehet több, mint a vizsgálatok befejezése utáni harmincadik nap. Az ügyes megfogalmazás („de nem lehet több") nyilván senkit sem téveszt meg, hiszen a kísérletekre és a vizsgálatokra a jogalkotó nem tudott határidőt meghatározni, ez a szakértői bizonyításnak egy olyan válfaja, ahol valóban nem lehet minden esetre kiterjedően, általánosan meghatározni, hogy mennyi időt vesz igénybe.

(A Kvtv.-ből átvett határidő általánosítása a hulladékgazdálkodási jogban)
Jóllehet, mint láttuk, a Kvtv-ből kikopott, egyes környezetvédelmi szakterületi jogszabályokban megmaradt a differenciálatlanul hosszú eljárási határidő. A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 43. § (1) bekezdése szerint az eljárási határidő a hulladékgazdálkodási hatósági engedélyezési eljárásokban három hónap.

Nyilvánvaló, hogy a jogalkotó itt is a szakértői háttérre vagy az esetlegesen szükséges vizsgálatokra volt tekintettel a hosszabb határidő meghatározásakor, de az is egyértelmű, hogy a hulladékgazdálkodási hatósági engedélyezési eljárások rendkívül sokfélék és nagyon sok olyan eljárás típus van, ahol az általános szabályoknál nincs szükség hosszabb ügyintézési határidőre.

(Az általános eljárási szabályoknál rövidebb határidők)
A Ket.-ben előírt határidőknél rövidebb határidők előírása meglepően ritka a környezetvédelmi és rokonterületi jogágakban, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a környezetvédelem és a természetvédelem területén milyen sok halasztást nem tűrő feladat adódhat. Egy példa az általános közigazgatási eljárási határidők felezésére (a szakhatóságnak bizonyos feltételek mellett csak 8 nap áll rendelkezésére) a korábbi erdőgazdálkodási jogból volt hozható az erdők állapotában jelentős romlást okozó károsítókkal kapcsolatos eljárásban.

Az erdőről és az erdő védelméről szóló – már nem hatályos – 1996. évi LIV. törvény[343] 93. § (2) bekezdése szerint a védett természeti területen lévő erdőt érintő eljárásokban a szakhatóság az erdészeti hatóság szakhatósági hozzájárulás megadása iránti

[343] Hatályon kívül helyezte a 2009. évi XXXVII. törvény 2009. július 10. napjával.

megkeresésének tizenöt (meghatározott esetben nyolc) napon belül volt köteles eleget tenni. A jelenlegi erdőtörvény már nem tartalmaz speciális eljárási határidőket.

b. Előzetes végrehajthatóság[344]

A probléma és annak kezelése a környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A beruházók érdekeinek figyelembe vétele)
Nyilvánvaló, hogy a beruházó ügyfeleknek nem csak az az alapvető érdeke, hogy a határozatokat minél gyorsabban meghozzák, hanem az is, hogy a környezetvédelmi és rokon területi engedélyeiket minél gyorsabban végrehajthassák, hiszen a környezeti szempontból jelentős projektek többnyire nagy összegű befektetéssel járnak, ahol néhány hetes késés is igen nagy anyagi veszteséggel jár. Ugyanakkor a környezeti szempontból jelentős ügyek általában egyben komoly helyi, regionális vagy akár még szélesebb körű konfliktusokat is jelentenek.

(A természet- vagy környezetvédelmi érdekek figyelembe vétele)
Más megítélés alá esik az a helyzet, amikor az azonnali végrehajtás elrendelésére környezetvédelmi, természetvédelmi érdekekből kerül sor[345] [346].

Erre láthatunk példát a Ket. hatályba lépésével összefüggésben hatályon kívül helyezett védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló 67/1998. (IV. 3.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdésében, miszerint ha a védett növénytársulások fennmaradásához szükséges jogszabályban vagy jogszabályon alapuló egyedi határozatban foglalt kötelezettségének a földterület tulajdonosa (vagyonkezelője, használója) nem tesz eleget, az igazgatóság azonnal végrehajtható határozattal kötelezheti a munkák elvégzésére, illetve a kötelezés eredménytelensége esetén azt a kötelezett terhére és költségére elvégezheti.

Nem érintette ugyanakkor a Ket. hatálybalépése a kémiai biztonsági törvényben szereplő hasonló rendelkezést. A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény „A kémiai biztonság hatósági ellenőrzése" című fejezetben foglalt rendelkezés alapján ugyanis a hatóság a jogszabályi rendelkezések megsértése esetén – jogerős határozatának egyidejű megküldésével – megkeresi az egészségügyi hatóságot, amelyik annak alapján elrendelheti a gyártás korlátozását, vagy a tevékenység meghatározott időpontig vagy feltétel teljesítéséig történő megtiltását. Erre az intézkedésére az egészségügyi hatóság az élet, a testi épség, az egészség, valamint a környezet védelme érdekében elrendelheti az azonnali végrehajtást. Ugyanakkor az ilyen rendelkezések is sértenek egyes magánérdekeket, ezért a jogorvoslati jog érvényesülése érdekében a részletes indokolás ilyenkor sem maradhat el.

[344] A Ket. 101. §-ában rendezett, döntés fellebberzésre tekintet nélküli végrehajthatóságának meglehetősen hosszú terminus technicusát egyes szerzők előzetes végrehajthatóságnak (Baraczkáné p. 367.), mások azonnali végrehajthatóságnak (Kilényi 4., p. 272. vagy Lőrincz 2, p. 393., Ficzere, p. 459.) rövidítik.
[345] Ld. a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló 67/1998. Korm. sz. rendelet 8. § (3) bekezdését.
[346] Ld. a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. trvény 32. § (5) bekezdését.

Javaslatok

(A beruházói és az ellenérdekelt oldal kiegyensúlyozott érdekvédelme)
Egyoldalú az a szabályozás, amelyik az azonnali végrehajtás témakörét kellő körültekintés nélkül, csupán a beruházó ügyfelek érdekeit szem előtt tartva rendezi. A kiegyensúlyozott szabályozás követelményeinek az olyan rendelkezés tehet eleget, amely a végrehajtás késedelmével kapcsolatos közérdeket, illetőleg a teljesítés elmaradása esetén beálló jelentős kárt specifikálja, továbbá felhívja a jogalkalmazót arra, hogy a beruházással érintett többi érdeket is vegye figyelembe, különösen, ha ezek az érdekek az eljárásban megfelelően megjelentek[347].

Álláspontom szerint tehát az azonnali végrehajtás jogintézményével az egyes nagyberuházásokkal érintettek, adott esetben nagy létszámú közösségek, jelentős természeti értékek megóvását biztosító eljárási jogosultságait, különösen pedig a jogorvoslati jogokat védelmezni kell. Végül pedig, a jelenlegi joggyakorlat visszásságait is figyelembe véve, az új szabályozásnak kötelezni kellene a jogalkalmazókat arra, hogy mindkét oldal helyzetének mérlegeléséről a határozat indokolásában részletesen adjanak számot.

Szövegszerű javaslatok

A határozatok előzetes végrehajthatósága

(1) Nem rendelhető el a határozat előzetes végrehajthatósága a fellebbezési eljárás eredményének bevárása nélkül az egyes a környezetvédelmi szempontból jelentős hatással járó tevékenységekre vonatkozó határozatok, amennyiben ez az érintett közösségek, jelentős természeti értékek védelme érdekében fellépő társadalmi szervezetek eljárási jogosultságait, különösen pedig a jogorvoslati jogait korlátozná.

(2) A környezetvédelmi hatóság az élet, a testi épség, az egészség, valamint a környezet védelme érdekében elrendelheti az (1) bekezdésben megjelölt tevékenységek korlátozására vagy megtiltására vonatkozó határozat azonnali végrehajtását.

(3) Az (1) és (2) bekezdésben foglalt határozatok indokolásának részletesen kell tartalmaznia a tevékenység folytatója jogi helyzetének és érdekeinek, illetőleg az ügyben felmerült egyéb érdekek leírását, elemzését és összevetését.

[347] Kilényi szerint: „*A fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság esetköreiben az adott közigazgatási hatósági ügyben ellentét bontakozhat ki az egyén (a jogorvoslati ügyfél) érdeke, illetőleg a közérdek (vagy például, a valakinek a tartásáról rendelkező határozat esetében, egy másik nyomósabb egyéni érdek) relációjában. A két érdek között feszülő ellentét feloldása – az eljáró közigazgatási hatóság döntésnek függvényében – az azonnali, fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság megengedésében nyilvánulhat meg. Az érdekellentét ily módon való feloldása természetesen nem eredményezheti az ügyfél jogorvoslati jogtól való megfosztását, az azonnali végrehajtás elrendelése csupán a fellebbezés előterjesztésének végrehajtásra gyakorolt halasztó hatályát érinti*.” (Kilényi 4., p. 274.)

8. Végrehajtás és ellenőrzés

a. A határozat végrehajtásának ellenőrzése, a maradéktalan végrehajtásról való gondoskodás

Eljárásjogi probléma

Az ellenőrzés esetében a hazai államigazgatási eljárási jogunk egyértelműen legmostohábban kezelt területéről van szó, és a Ket. végrehajtási fejezetének egyébként meglehetősen gazdag eszköztárát a környezetvédelem és rokon területei körében ugyanúgy nem használják ki megfelelően az eljáró hivatalok, mint az államigazgatás más területein[348].

Ha a problémát az elmúlt évtized deregulációs, átszervezésekkel, az államszervezet és azon belül különösen az alacsony érdekérvényesítési képességgel rendelkező környezetvédelmi igazgatás karcsúsításával terhes időszakát tekintve vizsgáljuk, a jogterület problémáinak áttekintése, a hatékony ellenőrzés és végrehajtás jogi eszközeinek számbavétele még nagyobb jelentőséggel bír. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Védegylet szisztematikus, kérdőíves, összehasonlító (az Országgyűlési Biztosok Hivatala, az Állami Számvevőszék és a Legfőbb Ügyészség hasonló tárgyú vizsgálatait figyelembe vevő) kutatása[349] szerint a környezetvédelmi igazgatási szervezet 2002-ben elindított átalakítása mintegy 30 %-os forráskivonással járt, aminek eredményeképpen a túlterhelt környezetvédelmi hatóságok „pecsétnyomó gépezetté" változtak. Az engedélyezési gyakorlat engedékenyebbé válásával (az érdemi vizsgálatot, indoklást igénylő elutasítások száma 2004 és 2006 között kevesebb, mint felére esett vissza) párhuzamosan a felügyelőségek által végrehajtott hatósági ellenőrzések száma néhány év alatt több mint 30 %-kal, a bírságolások, kötelezések és egyéb szankciók száma pedig csaknem 40 %-kal esett vissza.

Tágabb összefüggéseiben vizsgálva a kérdést, megállapítható, hogy egész környezetvédelmi jogunkat jellemzi egy bizonyos végrehajtási deficit, ami nagyon sok összetevőből áll. Ezek közül még a jogi szabályozás terén is több tényezőt lehet felsorolni, így a szabályozás rugalmatlanságát, valamint rendszerjellegének, az integrált megközelítésnek a viszonylagos hiányát[350]. Ludwig Kramer mondja ki ezzel egyezően, egy tömör szentenciában a jogtechnika alapvető krédóját: a pontatlan és elnagyolt szöveg renyhe kikényszerítést von maga után[351].

Egészében véve a környezeti jog hatékonyságának fokozására egy sor kreatív új jogi technikát vezettek és vezetnek be, így a keretszabályok, a közjogi szerződések, ösztönző technikák, mint pl. a kibocsátási jogok kereskedelme és természetesen mindenek felett a

[348] Rixer Ádám szerint: „A közigazgatási környezet legfőbb jellemzői Magyarországon az alábbiak: (…) 4. Hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem futnak ki, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk." (Rixer, p. 15-16.)
[349] Jávor, p. 40.
[350] Fodor 4., p. 21-24.
[351] Függelék, 5. tanulmány.

közösségi részvétel[352]. Ezek hatékonysága azonban ma még kérdéses, a környezetvédelmi jog végrehajtási problémáit nem minden tekintetben képesek megoldani.

Mindenesetre egy következtetést már a fejezet elején levonhatunk: a környezetjog kikényszerítése sokténye zős, rendszerszintű megközelítést igénylő feladat: „a jogkövetés erősítése nem csupán a szigorúságot jelenti, mert ide tartozik az átláthatóság, az eszközök diverzifikálása, így pl. az önkéntes eszközök támogatása, az információhoz jutás erősítése, a pozitív példák stratégiája, de a környezetvédelemmel kapcsolatos büntetőjogi eszközök egységesebb megítélése is”[353] A probléma az, hogy a hosszabb távon is szilárd jogkövetéshez vezető komplex megközelítéseknek a jogirodalom által ilyen egyértelműen támogatott intézményi és eljárásjogi feltételei még nincsenek meg környezetvédelmi jogunkban.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Az ellenőrzés és jogkikényszerítési intézkedések rendszerszerű szabályozása)
A környezetvédelmi és rokonterületi jogokban a határozatok végrehajtásának ellenőrzésére, illetőleg az ellenőrzés alapján hozott intézkedésekre nézve rendszerszerű megközelítést lényegében nem találhatunk. A legmesszebb talán e téren már többször hivatkozottan fejlettebb szabályozási háttérrel rendelkező vízgazdálkodási jog jutott. Tipikus szabályozási elem a vízgazdálkodási jogban, hogy meghatározzák a kötelező vizsgálatok minimális sűrűségét. Ennek gyakorisága öt évenkéntitől három, két, egy vagy féléviig terjed a különböző vízügyi jogszabályokban.

A vízügyi hatóság - a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet alapján - a jogszabályokban foglalt rendelkezések és hatósági előírások érvényre juttatása érdekében hivatalból továbbá kérelem, megkeresés vagy bejelentés alapján végzi a vízügyi felügyeleti ellenőrzést. Amennyiben hivatalból jár el, azt felügyeleti terv alapján teszi. Ez tartalmazza többek között az ellenőrzés tervezett időpontját (negyedévenkénti bontásban), a korábbi felügyeleti terv teljesítésének értékelését, valamint az erre alapozható, tervezett és kiemelt ellenőrzési szempontokat, ideértve az esetleges utó- és célvizsgálatokat. Az ellenőrzések gyakorisága aszerint alakul, hogy a hatóság a vízilétesítményeket és vízhasználatokat - a jellegük és a térség vízgazdálkodásában betöltött szerepükre figyelemmel - milyen felügyeleti kategóriába sorolta. Az I. kategóriába a kiemelkedően fontos, a II. kategóriába a nagyobb térséget érintően jelentős, a III. kategóriába a helyi jelentőségű, a IV. kategóriába a kisebb jelentőségű létesítmények tartoznak. A vízügyi hatóság a felügyeleti ellenőrzést az I. kategóriába tartozó létesítményeknél évenként, a II. kategóriába tartozó létesítményeknél kétévenként, a III. kategóriába tartozó létesítményeknél ötévenként, a IV. kategóriába tartozó létesítményeknél esetenként (szúrópróbaszerűen, illetve megkeresés vagy bejelentés alapján) végzi. Az egyes felügyeleti kategóriákat érintő besorolás részletes szempontjait a rendelet melléklete tartalmazza.

[352] Uo. p. 26-27.
[353] Bándi 4., p. 13.

A vízügyi hatóság az ellenőrzés során felülvizsgálja az érvényes vízjogi engedélyeket, amelynek eredményétől függően az engedély hivatalból visszavonható vagy módosítható. Ezenfelül - az ellenőrzés eredményétől függően - köteles megkeresni a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező államigazgatási szervet a szükséges intézkedések megtétele érdekében, vagy akár szabálysértési, büntetőeljárás lefolytatását kezdeményezni, valamint minden olyan egyéb intézkedéseket megtenni, amelyekre egyéb jogszabály feljogosítja. Ezeket a felügyeleti intézkedéseket a hatóság az engedély nélkül vagy attól eltérően gyakorolt vízhasználat, megvalósított vízimunka, illetve megépített vízilétesítmény esetén az ellenőrzés befejezését követően, a jogellenes állapot szakmai megítélésétől is függően haladéktalanul, de legkésőbb az ellenőrzés befejezésétől számított 60 napon belül köteles megtenni.

A vízgazdálkodási kormányrendeletről már eddig is megállapíthattuk, hogy a jogintézmény elemzés számára aranybánya. A több évszázados szabályozási kultúrával rendelkező közigazgatási ágazat a rendszerszerű megközelítésen túlmenően az ellenőrzés és azt követő intézkedések témakörében néhány olyan kérdést is felvet, amelyek külön vizsgálata is indokolt.

(Az ellenőrzés tervszerűsége)
A vízügyi ellenőrzési szabályok rendszerszerűsége szempontjából ki kell emelnem az ellenőrzés tervszerűségét, ami az erőforrások elosztásában, a hatósági munka áttekinthetőségében és nem utolsó sorban a hivatalnokok számonkérhetőségében minőségi előrelépést jelent a más környezetvédelmi és rokonterületi ágazatokhoz képest. Felhozható ezellen, hogy a hatóság belső munkájának tervezése nem jogszabályi szintű kérdés, inkább az adott hatóság vagy hatóságcsoport belső szabályzatában, szmsz-ében kell szabályozni és erről az adott ágazat vagy szerv vezetője köteles gondoskodni. Bár igazgatáselméleti szempontból nyilván ezek helyénvaló érvek lennének, én mégis amellett lennék, hogy az ellenőrzési terv legfontosabb vonásait, éppen a hivatkozott garanciális és alapvető hatékonyságnövelő hatása miatt célszerű jogszabályi szinten is meghatározni.

A tervszerűség ugyanakkor nem jelent rugalmatlanságot, láthattuk, hogy ellenőrzésre nem csak a felügyeleti tervben meghatározott menetrend alapján, hanem megkeresésre (más hatóságtól származó jelzés, felkérés), bejelentésre (harmadik magánszemélytől származó információ) vagy kérelemre (az érintett vízgazdálkodó, engedélyes kezdeményezése) is sor kerülhet ellenőrzési cselekményekre.

(Az ellenőrzésre fordítható erőforrások célszerű elosztása)
Az idézett vízgazdálkodási ellenőrzési szabályok közül külön figyelmet érdemelnek a felügyeleti kategóriák is. A vízügyi kormányrendeletben megállapított négy kategória csak a felügyelt vízgazdálkodási tevékenységet veszi figyelembe, ezek fontossága, kiterjedtsége alapján határozza meg az ellenőrzés gyakoriságát az évenkéntitől az 5 évesig, sőt a legcsekélyebb jelentőségű tevékenységeknél, láthattuk, semmilyen rendszerességről nem beszélhetünk, csak eseti, szúrópróba szerű ellenőrzésekről. Természetesen az ellenőrzés gyakoriságának tervezése során nem elegendő csupán az ellenőrzött tevékenységek jellegéből kiindulni, mindenképpen figyelembe kell venni az ellenőrző hatóság

kapacitásait, sőt a rendszeren kívüli tényezőket is, akár a rokonterületi ágazatok ellenőrzési tevékenységével való összehangolás szempontjait is[354].

(Az ellenőrzések nyomán indított vizsgálatok eljárási határideje)
Sajátos végül az idézett vízügyi ellenőrzési rendszerben, hogy amikor az ellenőrzést összekapcsolja az ellenőrzés nyomán hozandó intézkedésekkel, ezekre az intézkedésekre a Ket. általános ügyintézési határidejétől eltérően, 60 napos határidőt szab. Véleményem szerint, ezt a 60 napos határidőt úgy is lehet értelmezni, hogy a hivatalból indított jogkikényszerítést célzó eljárásokat valójában 30 nap alatt kell befejezni, előkészítésükre azonban az ellenőrzési cselekmények lezárásától (vagy inkább: az ellenőrzés során konkrétan feltárt jogellenesség észlelésének vagy, ha szükséges, teljes körű tisztázásának időpontjától) számítva további 30 nap áll a hatóság rendelkezésére. Még ebben az esetben is, véleményem szerint indokolatlan a külön határidő megadása, az észlelés és az intézkedés megindítása közötti idő pedig eljárásjogilag nehezen minősíthető.

(Az ellenőrzést végző hatóság jogosítványai)
A környezetvédelmi jog területén a hulladékgazdálkodás új szabályaiban már találunk példát ennek a témakörnek a részletes szabályozására, amelyben az ellenőrzést végző olyan jogosítványokat is kap, mint hulladékszállítmányok feltartóztatása, helyiségekbe való belépés, illetőleg hulladékot tartalmazó göngyölegek felnyitása.[355]

Lényeges fejlemény, hogy megjelenik a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok (közúti közlekedési, illetőleg rendészeti) közreműködésének igénye, lehetősége. Véleményem szerint ezt a lehetőséget a kormányrendeletben tovább kellene részletezni, hiszen a különböző ágazatokba, különböző minisztériumokba tartozó, nagyon eltérő szabályozási és eljárási háttérrel, kultúrával rendelkező hatóságok rendszeres együttműködése részletesen kimunkált, mindkét féllel alaposan egyeztetett szabályok nélkül aligha elképzelhető.

(Az ellenőrzés során hozható intézkedések külön rendszere)
Az ellenőrzés eredményeképpen, amennyiben a hatóságok hiányosságokat, jogszabálysértéseket észlelnek, közvetlenül az ellenőrzéshez kapcsolódóan általában az alábbi jogintézmény csoportokba tartozó intézkedéseket szokták hozni[356] [357]:

- tájékoztatás az ellenőrzés eredményéről, egyidejűleg felhívás a hiányosságok megszüntetésére;

[354] Éppen ezt teszi az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség évek óta folyamatban lévő, nagy sikerű Zöldkommandó programja. A társhatóságokkal (önkormányzati környezetvédelmi hatóságok, rendőrség, pénzügyi és vámhatóság, közegészségügy stb.) egyeztetett, minden évben más témakörben végeznek közös helyszíni vizsgálatokat.
[355] Ehhez bővebben: a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 27. §.
[356] A kilenc csoportból hármat, kissé eltérő logikai elrendezésben tartalmaz a vízközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV. 25.) KöViM sz. rendelet 13. §-a.
[357] Egy lépéssel továbbmegy a katasztrófavédelem, a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 32. § (2) bekezdése négy intézkedésfajtát alkalmaz.

- hatósági jogkör gyakorolása – különösen a vízjogi engedély felülvizsgálatával, módosításával vagy visszavonásával kapcsolatos, illetve hivatalból indított egyéb eljárásban –;
- a feltárt hiányosság jellege szerint hatáskörrel rendelkező más szerv megkeresése.

A közvetlenül az ellenőrzéshez kapcsolódó intézkedések rendszerének további elemeit tárgyaljuk a következőkben, úgy, mint az üzemeltetőt tájékoztatják, felhívják a megfelelő tevékenységre, tevékenységét a helyszínen korlátozzák, felfüggesztik vagy megtiltják és/vagy alakszerű határozatban kötelezik minderre.

(Az üzemeltető tájékoztatása, felhívása a megfelelő tevékenységre)
A géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény alapján a tevékenység megtiltása esetén a géntechnológiai hatóság a módosított szervezetek azonnali megsemmisítését rendeli el, amit az általa kijelölt helyen kell elvégezni és azt az ellenőrzésre jogosult hatóság ugyancsak ellenőrzi.[358]

A határidők számításával, amint már arra utaltunk, a géntechnológiai jogszabályok hadilábon állnak, a vizsgálatokra lényegében tetszőleges időt fenntartanak hatóságaiknak. Az ellenőrzés során hozott határozat megfelelő végrehajtásának nyomonkövetése viszont nagyon fontos eleme az ellenőrzés-kikényszerítés szabályrendszernek, különösen pedig az olyan nyomon követés, amely a hatóság helyszíni jelenléte miatt nem enged semmiféle bizonytalanságot az elrendelt intézkedések végrehajtásának miként, teljessége vonatkozásában.

(Forgalomszervezési intézkedések a levegő tisztaságának védelmében)
A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló korábbi 21/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet 13. §-ának egyes rendelkezései a vonalforrásokra vonatkozó engedélyek és egyéb szabályok megszegése esetén lehetséges forgalomszervezési, korlátozó intézkedésekről szóltak. Eszerint a közlekedési hatóság – a környezetvédelmi hatóság kezdeményezésére – azon vonalforrásoknál, amelyek környezetében az ott közlekedő mozgó légszennyező források miatt a légszennyezettségi határértékek rendszeres és tartós túllépése következik be, forgalomszervezési, korlátozó intézkedéseket rendelhetett el a levegőterhelés mérséklése érdekében[359].

Ahogyan látjuk, itt is felmerült a környezetvédelmi és a közlekedési hatóságok együttműködésének szükségessége, a részletes szabályok azonban ehelyütt is hiányoztak, bár a korábban látott példánál azért a résztvevő hatóságok szerepe egy fokkal jobban kidolgozott: a környezetvédelmi hatóság kezdeményezi az intézkedést, amely alapján, véleményem szerint, a közlekedési hatóságnak kötelező forgalomszervezési intézkedéseket elrendelni – az már más kérdés, hogy ezen intézkedések miként már a közlekedési hatóság szakmai kompetenciájába tartozik. Természetesen el lehet képzelni egy több kezdeményezésből álló intézkedés láncolatot is, amennyiben a levegőtisztasági mérési eredmények továbbra sem javulnak.

[358] 1998. évi XXVII. törvény 25.§
[359] Hasonlóan rendelkezik a Lr. helyébe lép 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 29. § (2) bekezdése is.

(A tevékenység korlátozása vagy felfüggesztése)
A szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet számos idevágó rendelkezést tartalmaz. Így, például ha a talajvédelmi hatóság az ellenőrzései során észleli, hogy az engedélytől eltérő tevékenységet folytatnak, és ezzel a mezőgazdasági terület veszélyeztetése következhet be, előzetes felszólítást követően korlátozza vagy felfüggeszti a tevékenység folytatását. A talajvédelmi hatóság elrendelheti új vizsgálat végzését, és ettől függően dönt a korlátozás feloldásáról, illetve a tevékenység folytatásáról. A talajvédelmi hatóság azonban megtiltja a tevékenység folytatását és elrendeli a szennyező források felszámolását, ha a szennyvízet, illetve szennyvíziszap és szennyvíziszap komposztot engedély nélküli használják fel, továbbá ha túllépik a rendelet mellékleteiben rögzített határértékeket.

Az idézett talajvédelmi jogszabály egy kicsit jobban rávilágít a nyomon követés eljárásjogi jellegére: a nyomonkövetés eszerint nem más, mint a korábbi intézkedés tartalma által meghatározott keretek között végzett, célzott új vizsgálat, amelyet szükség esetén további intézkedés követ, vagy a korábbi intézkedés hatályában fenntartása. Nem beszél ugyanakkor a jogszabály határidőkről, sem a korlátozással vagy felfüggesztéssel, sem pedig a nyomon követéssel kapcsolatosan.

(A hatóságok által közvetlenül elvégzett tevékenység, mint jogkikényszerítő aktus)
A jogkikényszerítési eljárások egy részében a hatóságok maguk intézkednek, amennyiben valamilyen okból ez halaszthatatlan vagy egyéb okból, például azért, mert az intézkedés végrehajtása speciális szakértelmet vagy felügyeletet igényel, akár azért, mert az egyéb végrehajtási intézkedések rendre sikertelennek bizonyultak. A természetvédelmi jogban e szempontok közül több is felmerülhet. Ilyen eset az, amikor védett élő állatokkal kapcsolatos súlyos jogszabálysértés történik, és a körülményekből következően azok azonnali lefoglalása szükséges. Természetesen az ilyen esetekben az összes ezzel járó költséget a volt jogosulatlan birtokos viseli[360].
A természetvédelmi jog, egyes védett növénytársulásokban bekövetkezett károk helyreállításának sürgősségére tekintettel az általános közigazgatási eljárásjogi törvényben felajánlott lehetőségek közül egy időben kifejezetten kiemelte azt a lehetőséget, hogy a hatóság a kötelezett terhére és költségére végezze el a szükséges munkálatokat. A védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó korlátozásokról és tilalmakról szóló 67/1998. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet 8. § (3) bekezdését azonban a Ket. hatálybalépése kapcsán hatályon kívül helyezték, jóllehet az ilyen kereszthivatkozások semmiféle kárt nem okoznak, sőt véleményem szerint a hatóságok és különösen az ügyfelek szemszögéből kifejezetten hasznosak.

(Az engedély szankciós jellegű módosítása)
Ahogyan arra már az engedély anyagi jogi módosításáról szóló fejezetben részletesen szóltunk, az ellenőrzés és jogkikényszerítés rendszerében a hatóságok gyakran felülvizsgálják az alapul szolgáló engedélyt is, amennyiben a körülmények megváltozása ezt indokolttá teszi. Ettől elvi szinten eltérő, szankciós jellegű felülvizsgálásra

[360] A veszélyeztetett állat-és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény végrehajtásával kapcsolatos 271/2002. (XII. 20.) Korm. sz. rendelet 13.§ és 16.§

természetesen csak akkor van lehetőség, ha erre a jogszabály külön lehetőséget biztosít, ahogyan azt a szankciókról szóló, következő fejezetben majd bemutatjuk. Rokonítható a szankciós felülvizsgálattal a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése a Kvtv. 74-76. §§-ok egyes rendelkezései alapján. Ugyanakkor, még a szankciós módosítás, visszavonás lehetségessége esetén is a hatóságok általában meg kell, hogy vizsgálják az engedély nélküli tevékenységgel kialakult jogellenes állapot fennmaradásának a lehetőségeit is.

Például ezek, a szankciós jellegű engedélymódosítással kapcsolatos intézkedések jelentek meg az erdészeti igazgatásban, az engedély nélküli erdőtelepítés esetén, az erdőkről és az erdők védelméről szóló korábbi 1996. évi LIV. törvény[361] és a végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV.30.) FM. rendelet rendelkezései alapján. Eszerint ilyen esetben az erdő fennmaradásáról az erdészeti hatóság határozatban döntött. A telepítés felszámolását rendelhette el, határidő megállapításával, ha az engedély nélkül vagy az engedélytől eltérően telepített faállomány a termőhelyre, vagy a környező erdőterületekre káros hatással lett volna. Fennmaradási engedély esetén pedig feltételeket állapíthatott meg, egyúttal a művelési ág változásról tájékoztatva a földhivatalt.

Bár az erdészeti jog valóban exponálja mind a szankciós módosítást, mind a fennmaradás lehetőségét, fordított logikával teszi ezt: főszabályként a jogellenesen létrehozott helyzet fennmaradását tételezi, a szabálytalanul telepített erdőterületek kivágását viszont csak meghatározott feltételek mellett, kivételként szabályozza. Nyilvánvaló, hogy ebben a kivételes esetben maga az alapul fekvő természetvédelmi és erdészeti érdek nagyobb, mint a jogsértő megbüntetéséhez, továbbá az ehhez kapcsolódó generális prevencióhoz fűződő érdekek.

(Új szemléletű, szervezési jellegű intézkedések)
A hagyományos intézkedési lehetőségektől eltérő szemléletet képvisel az európai környezetvédelmi jogból átvett rugalmas, fokozatos megoldás, az intézkedési terv készítésére való kötelezés, amely a levegőtisztaság védelmi jogunkban jelent meg. Természetesen az intézkedési terv elrendelésének, mint az engedély betartása hatékonyságát biztosító intézkedésnek akkor van igazán értelme, ha a hatóság a terv megvalósítását folyamatosan ellenőrzi. Ezt a szabályt általánosságban ki is mondta a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló korábbi 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet „A légszennyezettség mértékének szabályozása" című fejezetben. Ennek során a hatóság által nagyobb régióra készített intézkedési program és a légszennyezők által, mintegy a szankció keretében, de ehhez a programhoz kapcsolódó intézkedési terv szabályai összekapcsolódnak. A rendelet 7.§ (7) bekezdése szerint ugyanis azokra a zónákra, ahol a légszennyezettség meghaladja a határértéket, a környezetvédelmi hatóság olyan intézkedési programot készít, amelynek ütemezett végrehajtásával biztosítható a határértékek betartása. A zónákra vonatkozó intézkedési program végrehajtása érdekében a környezetvédelmi hatóság a légszennyezőt intézkedési terv kidolgozására, majd végrehajtására kötelezi, és annak végrehajtását ellenőrzi. Az intézkedési terv elkészítésének, illetőleg az abban foglaltak végrehajtásának elmaradása esetén a

[361] Hatályon kívül helyezte a 2009. évi XXXVII. törvény 2009. július 10. napjával.

légszennyező tevékenységét, korlátozza, felfüggeszti, vagy megtiltja, mely intézkedésről a települési önkormányzat jegyzőjét is értesíti.[362]

A levegőtisztaságvédelmi kormányrendelet külön fejezetet tartalmazott „Az intézkedési program elkészítésének szabályai" cím alatt, amiben az érintett nyilvánosság részvételére is kitért. Ennek során részletesen kitért a nyilvánosság bevonásának szabályaira (tájékoztatás módja, tartalma, határidők, eredmények) is.[363] [364]

Kérdéses persze, hogy az érintett nyilvánosság bevonása a programkészítésbe mennyiben érintheti – egyebek közt, mondjuk, mint erős motivációs tényezőt – a szennyező vállalatok tervkészítési aktivitását, hiszen a kapcsolat a 7. § és a 7/A. § között nyilvánvalóan fennáll ugyan, de etekintetben meglehetősen közvetett.

(Egyéb, konzervatív szankciók)
Természetesen a környezetvédelmi és rokonterületi jogban is a hatóságok a jogkikényszerítési tevékenységük során a legtöbbször hagyományos szankciókat alkalmaznak, bírságot szabnak ki a szakterületi jogszabály felhatalmazása és szabályai alapján, illetőleg a Ket. végrehajtásról szóló fejezetében meghatározott intézkedések közül foganatosítanak egyet vagy többet. Nagyon jó példa erre a levegőtisztaságvédelmi jog, ahol a jogalkotó mintegy katalógusát adja az ellenőrzéshez kapcsolódó lehetséges jogkikényszerítési eszközöknek. A felügyelőség hatásköreit felsoroló rendelkezések közül releváns e tekintetben, hogy a felügyelőség ellenőrzi a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátásait és a kibocsátási határértékek megtartását, határozatban állapítja meg a bírságot, az üzemeltetőt a technológia korszerűsítésére, légszennyezést csökkentő berendezés létesítésére, intézkedési terv készítésére, annak megvalósítására, illetve egyéb műszaki intézkedésre kötelezheti, a légszennyező forrás üzemeltetőjét a forrás működésének korlátozására, felfüggesztésére kötelezheti, vagy a forrás működését megtilthatja, illetve hatósági intézkedést kezdeményez más hatóságoknál.

Természetesen az itt felsorolt intézkedések nem mind szankciós jellegűek, ám véleményem szerint szinte valamennyi alkalmazható a levegőtisztaság védelmi jogszabályok által előírt követelmények megszegésének jogkövetkezményeként is.

Megvitatás, javaslatok

(A jogkikényszerítés eszközeinek együttes, kombinált alkalmazása)
A fenti intézkedések természetesen nem zárják ki egymást, a hatóságnak az adott ügy sajátosságaira, a jogszabálysértés vagy rendellenesség jellegére, mértékére tekintettel kell a

[362] Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak a Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 14-18. §§-ai is.
[363] 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 7/A.§
[364] Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak a Lr. helyébe léő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 16. § (4) bekezdése is, azzal, hogy a vélemény figyelembe vételével kapcsolatban nem a „lehetőség szerint", hanem a „kellő mértékben" kifejezést alkalmazza.

megfelelő kombinációt kiválasztani[365]. Az új eljárási jogszabálynak e tekintetben az lenne a feladata, hogy az összes intézkedési lehetőségre felhívja a jogalkalmazó (és természetesen a jogsértő vagy jogkövető üzemeltetők) figyelmét[366], ezen túlmenően pedig orientálja olyan alapelvekkel, mint a fokozatosság, a méltányosság és arányosság elvei. A legfontosabb az alapelvek közül az, amit úgy is nevezhetnénk, hogy a finalitás elve, azaz a hatóságnak nem szabad belenyugodnia abba, hogy jogszabálysértések és szakmai hiányosságok felderítetlenek maradtak, illetőleg a felderített jogszabálysértések és hiányosságok ne szűnjenek meg. Etekintetben a közvetlenül az ellenőrzési eljárási cselekményekhez kapcsolódó intézkedéseknek és szankcióknak a jelenleginél jóval nagyobb súlyt kell biztosítani, hiszen a gyors és hatékony végrehajtás legkézenfekvőbb eszközeiről van szó, amiket a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jog még csak szórványosan alkalmaz[367].

(A végrehajtás legfontosabb alapelve: a finalitás elve)

A közigazgatási szerv alapvető feladata, hogy a jogszabályokban és a hatósági határozatokban foglalt magatartási szabályok maradéktalan végrehajtását az összes érintett jogalany esetében folyamatosan biztosítsa[368]. Negatívan megfogalmazva (a mai magyar

[365] Az európai és a nemzetközi környezetjog is számos a végrehajtást elősegítő eljárási rendelkezést tartalmaz, pl. beszámolók, jelentések, jogkikényszerítő eljárások, azonban tényfeltáró és helyszíni vizsgálati eljárás pedig ezekhez már soha sem társul. Ez Kramer szerint elsősorban azért van, mert a környezeti érdekek mögött nincsenek valóságos környezeti érdekcsoportok, a környezetnek „nincs hangja". A legnagyobb környezetszennyező ráadásul általában maga az állam, a maga beruházásaival, engedélyeivel, koncesszióival, infrastrukturális fejlesztéseivel és legelsősorban a környezeti jogok valóságos kikényszerítésének elmulasztásával (Függelék, 5. tanulmány). Úgy gondolom, hogy Kramer gondolatai meglehetősen igazak az egyes államok szintjére is.

[366] Gyergyák Ferenc a Ket. 92. § (1) bek. legutolsó fordulatát („továbbá egyéb bizonyítást folytathat le") elemezve felhívja rá a figyelmet, hogy „a Ket – az általános szabályozási céljából adódóan – eleve nem alkalmas arra, hogy az összes bizonyítási eljárási lehetőséget nevesítse. A közigazgatási hatóságok feladat- és hatáskörébe tartozó különböző területek a közigazgatás egy-egy speciális – régi szóhasználattal „szakigazgatási" – részét érintik, amelyeknek megvannak a maguk különös szabályai, amelyeket külön jogszabályok tartalmaznak. Az egyes speciális területek egyben azt is jelentik, hogy ellenőrzésük is esetenként speciális ellenőrzési formákat, fajtákat követelhetnek meg." (in: Szabó, p. 265.)

[367] Mindezekre tekintettel nem értek egyet Lapsánszky Ferenc következő álláspontjával: „Kiemelendő azonban, hogy a hatósági ellenőrzési cselekmények kizárólag eljárásjogi természetű cselekmények, döntések, ugyanis a hatóság az ellenőrzésre irányuló hatósági ügy keretében, sem az ellenőrzés során, sem annak eredményeként nem rendelkezik érdemi beavatkozási, érdemi döntési jogosultsággal. A hatóság a hatósági ellenőrzési jogviszonyban csak az ellenőrzés alő vont tevékenység, magatartás vizsgálatára, megfigyelésére, a tények feltárására jogosult, amelynek eredményeként ugyan megállapíthatja, értékelheti a feltárt releváns tényeket, adatokat, de arra vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, hogy az ellenőrzés eredményei alapján anyagi jogi hatású érdemi döntést hozzon. A hatóság az ellenőrzés eredményeként anyagi jogi szempontból csak arról dönthet, hogy a jogkövetkezmények, a felügyeleti eszközök alkalmazása érdekében szükségesnek találja-e hatósági vagy egyéb eljárás megindítása iránti intézkedést vagy sem." (in: Baraczkáné, p. 420.) Láttuk, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi jogalkotók áttörik ezt a merev elhatárolást, hiszen éppen ezeken az igazgatási területeken van nagy szükség a gyors, operatív intézkedésekre – az eljárás garanciális vonatkozásai, elsősorban a jogorvoslati lehetőségek, véleményem szerint nem sérülnek számottevően.

[368] A végrehajtás kérdése az Et.-vel került be az egységessé vált magyar közigazgatási eljárási kódexbe (Patyi 2., p. 219-220.). Jóllehet a közigazgatás továbbfejlesztésének kormányzati feladattervéről, azaz a Ket. koncepciójáról szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. sz. határozat 2. e) pontja szerint „jelentősen fokozni kell a jogorvoslati rendszer és a végrehajtási eljárás hatékonyságát", a Ket. VIII. fejezetében foglalt – elvben hatékony – jogi eszközök alkalmazása a gyakorlatban továbbra is lényegében a hatóságok szabad mérlegelésétől függ.

közigazgatási jogból kiindulva…) nem elegendő néhány ügyben egy-két következmények nélkül maradó felszólító levelet megírni, hanem addig kell az ellenőrzési tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó intézkedéseket folytatni, amíg a jogalkotó által kívánt eredményt el nem érjük[369]. Ez az a követelményrendszer, amit a finalitás elvével javasolok leírni.

A finalitás elvének érvényesítését az eljárásjog eszközeivel tehát annyiban lehet elősegíteni, hogy a jogalkotó gondoskodik az ellenőrzés ellenőrzéséről, azaz arról, hogy az engedélyekben foglaltak maradéktalan végrehajtásával kapcsolatos intézkedések egy szervezeten belül megfelelő figyelmet, nyilvántartást kapjanak, a kívánt eredmény elmaradása esetén pedig újabb és újabb intézkedések kövessék egymást, egészen addig, amíg az ügy megnyugtatóan lezárható. Javasolható, hogy az adott hatóságoknál az ilyen lezáratlan ügyeket külön tartsák nyilván és a szervezet vezetőjének kiemelt feladata legyen ezek figyelemmel kísérése[370].

Az Európai Bíróság gyakorlatának – bár ilyen elnevezés, gyűjtőfogalom nélkül – a finalitás elve véleményem szerint az egyik sarokköve. Számos ítéletben marasztaltak el tagállamokat amiatt, hogy csak a jogszabályok betűjét hajtották, hajttatták végre hatóságaikkal, azonban a tényleges eredmények elmaradtak. Írország Wexford megyéjében a Killarndy tavak vidékén a vonatkozó ítélet szerint évekig nem teljesültek az európai szennyvíz szabályok foszfor és ammónium kibocsátási határértékei. Jóllehet a bíróság példálózóan felsorolta a tagállam hatóságainak konkrét mulasztásait is, az ellenőrzések és a beavatkozás elmulasztását, azonban a jogsértés lényegét abban jelölte meg, hogy a környezetállapot mutatók nem feleltek meg az európai követelményeknek[371]. Hasonlóan az eredményt kérte számon az Európai Bíróság pl. egy spanyol és egy német ügyben[372].

(Rendszerszemlélet meghonosítása és általánossá tétele az ellenőrzés és jogkikényszerítés során)
Az ellenőrzés szabályainak mindenképpen ki kell terjednie az ellenőrzést végző hivatalnokok jogosultságaira, egyértelművé kellene tenni, hogy a helyszínen, az iratokkal kapcsolatban, a különböző mintavételezéssel kapcsolatban milyen eljárási cselekményeket valósíthat meg és hogy azokat az ellenőrzött tűrni, illetőleg elősegíteni köteles. Ezeket a jogosítványokat garanciális jellegük miatt, azaz egyrészt az eljárás alá vont beruházók és

[369] Természetesen, ha a jogalkotó által előírt célkitűzés irreális, akkor arról a jogalkalmazónak be kell számolnia – a jogalkotás és a joggyakorlat közötti visszacsatolás azonban tapasztalataim szerint végképp idegen a magyar kormányzati rendszerektől. A nem megfelelő minőségű szabályozás voltaképpen két problémát jelenthet. Az egyik az, hogy maga a szabályozás még a megfelelően precíz és következetes végrehajtása esetén sem a jogalkotó által kitűzött jogpolitikai célok elérésére, például azért, mert a megcélzott társadalmi hatást csupán jogi eszközzel elérni nem lehet (Patyi 2, p. 50-51.). A másik problémakör, amire a finalitás elvét építem, az volna, hogy a helyes jogpolitikai célokat elégtelen intézményi és egyéb végrehajtási eszközökkel látta el a jogalkotó, aminek következtében a joggyakorlat általában véve diszfunkcionális.
[370] „A Ket. kodifikációs bizottsága megállapította, hogy a közigazgatási eljárás leggyengébb láncszeme a végrehajtás." Kilényi osztrák és hazai példák alapján a közigazgatási végrehajtási szolgálat országos kiépítését javasolta, amely a Ket. szabályozási koncepciójában, majd rövid időre, mintegy átmeneti jelleggel, a megvalósulás fázisát el nem érve a törvényben is megjelent, majd törölték onnan (Kilényi 3, p. 73.).
[371] C-494/01, Bizottság vs. Írország, 2005. április 26, idézi Bándi 4. p. 145.
[372] C-326/05., Industrias Quimicas del Vallés SA v. Bizottság, 2007, július 18. és a C-269/90., Technische Universität München v. Bizottság, 199a. november 21., idézi Bándi 4. P. 147.

üzemeltetők jogainak védelme, másrészt pedig az így nyert bizonyítékoknak a későbbi eljárásokban, jogorvoslatok során való teljes körű és aggálytalan felhasználása érdekében kell meglehetősen részletesen szabályozni.

(Közösségi részvétel az ellenőrzésben és a jogkikényszerítésben)
A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere körében, Kilényi Géza alkotmánybíró már 1995-ben megemlítette – ugyan csak a tizenegyedik helyen – a civil kontrolt azzal, hogy a semmiből szerveződött civil szervezetek, így a városvédő egyesületek és a helyi társadalom önszerveződései egyre jelentősebb szerepet játszanak majd a közigazgatás ellenőrzésében, ehhez azonban „a közigazgatásnak a civil szférához és általában a nyilvánossághoz való viszonyát illetően mind a szemléletmódban, mind a munkamódszerekben számottevő változásra van szükség".[373]

Az ellenőrzés ellenőrzésében természetesen kiemelt feladata kell, hogy legyen a nyilvánosságnak. A visszaélések megelőzése és a hatóság növekvő presztízse egyaránt biztosítható lenne az ellenőrzés során a hatósági-civil „vegyes csapatok" összeállításában, együttműködésében. Ezen túlmenően a nyilvánosság, az érintett közösségek, önkormányzatok, sőt akár civil szerepben eljáró gazdálkodó szervezetek is hozzásegíthetik a hatóságot ahhoz, hogy a holtpontra jutott helyi környezetvédelmi konfliktusokban feltárják a sikertelenség valódi okait, sőt a maguk alternatív konfliktusmegoldó eszközeikkel, vagy akár gazdasági, politikai eszközökkel is a megoldáshoz hozzájáruljanak.

(Az ellenőrzés és engedélyezés helyes aránya)
Az ellenőrzés és engedélyezés arányában az EU jog részeként a magyar környezetjognak is az előbbire kellene egyre több hangsúlyt helyezni: „*Az ellenőrzés terén kérdés lehet, hogy kidolgozható-e az EU benne-foglalt, vagy beleértett hatáskörének megfelelően az a megközelítés, hogy a hatóság mindent megtehet, ami céljának eléréséhez szükséges, s ehhez milyek garanciák megléte elengedhetetlen*".[374]

Az Európai Bíróság is rámutatott arra, hogy még az olyan alapvetően fontos környezetvédelmi ágazatokban is, mint a hulladékgazdálkodás, a jogalkotó visszaveheti az engedélyezési kötelezettséget és egyszerűbb bejelentési és ehhez kapcsolódó hatósági nyilvántartási kötelezettséget határozhat meg – ugyanakkor ennek a végrehajtás során szigorúbb hatósági ellenőrzési tevékenységgel kell járnia. Ez az ellenőrzési kötelezettség a hulladék keletkezésének pillanatától fennáll, függetlenül attól, hogy milyen fázisban kerül ki a termelő birtokából a hulladék (pl. a szállítást maga végzi)[375].

(A megfelelő ellenőrzés és jogkikényszerítés az EU környezetvédelmi követelményei között egyre nagyobb teret kap)
A hatóságok ellenőrzési terveinek készítése az Európai Bíróság joggyakorlata alapján egyre nagyobb hangsúlyt kap. Ha figyelembe vesszük azt, hogy a hatóságaink többsége, különösen a környezetvédelmi felügyelőségek tevékenységének csak igen kicsi százalékát

[373] Kilényi, p. 13.
[374] Bándi Gyula hívta fel erre a figyelmünket, Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.
[375] C-270/03. sz. ügy: Bizottság vs. Olaszország, 2005. június 9., az ítélet 21. és 22. pontjai (idézi Bándi 4.).

tölti ki az ellenőrzés, akkor megállapíthatjuk, hogy hatósági rendszerünk sem a hazai, sem az EU-s elvárásoknak nem igazán tud megfelelni.[376]

Csak egyet lehet érteni azzal, hogy a jelen évtizedre az EU környezetvédelmi joga túljutott extenzív fejlődési fokozatain, minden lényeges környezetvédelmi témakört megfelelő EU jogi szabályok fednek, mostmár a jogkikényszerítésen van egyre inkább a hangsúly[377].

(A közigazgatás felügyeleti és ellenőrzési funkciója a szakirodalomban)
Az általam vizsgált 8-10 átfogó közigazgatási eljárási monográfia vonatkozó fejezeteiből számomra a legfontosabb tanulság az volt, hogy a szerzők – az Áe. majd a Ket. szerkezetéhez igazodva – egymástól elkülönülten tárgyalják az ellenőrzés, a végrehajtás és a szankciók témakörét. Akár didaktikai, akár szerkesztési okból, mindenesetre nem hidalják át a különálló fejezeteket, és nem mutatnak rá a három témakör lényegi azonosságaira, szoros összefüggéseire.

Takács Albert a közigazgatás által ellátott felügyeleti tevékenységet igen széles értelemben határozza meg: ide sorol minden olyan egyedi jogalkalmazó tevékenységet, amit a közigazgatási szervek nem a szervezeti alárendeltségen alapuló irányítás keretein belül végeznek. Ez a megközelítés, bár nyilvánvalóan nem általános, azért lehet termékeny, mert rámutat a közigazgatási apparátus feladatkörének holisztikus jellegére[378] [379], a szerző

---

[376] Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

[377] Tegyük a mérleg másik serpenyőjébe Jutta Brunnée rendkívül izgalmas jogfelfogását, ami mégiscsak a nem konfrontatív megoldásokat állítja a nemzetközi jogi jogkikényszerítés középpontjába (Függelék, 7. sz. tanulmány). Ez a szerző: egy konstruktivista nemzetközi jogi elméletből kiindulva interakcionista felfogást képvisel szemben a nemzetközi jog menedzsment (eszközei az átláthatóság, a vitarendezés és a kapacitásépítés) és jogkikényszerítés központú elemzésével, azzal, hogy természetesen egy hatékony rendszernek ezekből is meríteni kell. Ezzel együtt, vallja, hogy nem elsősorban a formális jogi státus mutatja a nemzetközi norma erejét, hanem inkább a jog és a jogalkotó legitimitása. A konstruktivisták szerint az interakció formálja az államok *identitását*, az érdekeket pedig éppen ezen identitásból kiindulva fogalmazzák meg. Az intézmények és normák a dolgok közös megértését segítik elő, azonos szemléletből pedig azonos identitás következik stb., ebből fakad a nemzetközi jog végrehajtása, nem csupán az érdekekből vagy a külső kényszerekből. Véleményem szerint már ezek a gondolatok is messzemenően érvényesek a nemzeti jogrendszerekre is, de különösen azok Brunnée követelményei a hatékony joggal szemben:

- ésszerű dolgokat írjon elő,
- elérhető követelményeket támasszon,
- pontosan határozza meg, hogy mi a részes felek teendője,
- részletesen értelmezze a fogalmait, határozza meg a normák továbbfejlesztésének útját,
- amely mindenesetre legyen áttekinthető,
- és amennyire csak lehet előre kiszámítható.
- A folyamatnak ezen kívül inkluzívnak kell lennie, azaz elvi alapon kell meghatározni, hogy ki vehet részt a döntéshozatali eljárásban és ki nem,
- a résztvevőknek pedig lehetőség szerint egyenlő pályát (level playing field) kell biztosítani.

[378] Éppen Takács egyik hasonló témájú korábbi munkáját idézve Torma András figyelmeztet, hogy "az államigazgatási szerv nem végezhet „általában" hatósági ellenőrzést, hanem kizárólag a hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtása érdekében." (in: Fazekas, p. 444.) Ehhez a vitához csatlakoztatható Boros Anita álláspontja is, aki szerint az ellenőrzés nem kizárólag jogalkalmazó cselekvés, de ezek között a cselekvési módok között számos fontos eljárási elem is található, mint amilyen az idézés, a hatáskör, az illetékesség és a bizonyítás szabályköréből, utóbbiból különösen a szemle rokonítható az ellenőrzéssel (in: Lőrincz 2, p. 561.).

[379] Józsa Fábián Madarász Tibortól idézve a következőképpen foglalja össze ugyanezt a vitát: "Egyes szerzők véleménye szerint a hatósági ellenőrzés a közigazgatási szerv tevékenységében a jogrévnyesítés eszköze,

példája szerint így a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség felügyeleti tevékenysége többek között a kis- és nagykereskedelmi, a vendéglátó-iparé s idegenforgalmi tevékenységekre és szolgáltatásokra vonatkozó jogszabályok és hatósági előírások megtartására vonatkozik[380].

Az ellenőrzés számos formájára mutat rá a szerző, így

- a jogszerűségre vs. a célszerűségre is kiterjedhető ellenőrzés,
- a közigazgatási döntéseket megelőző, előkészítő, megalapozó, vs. a már meghozott döntések realizálódását figyelemmel kísérő ellenőrzés.
- Más módszertant igényel a folyamatos, az időszaki és az eseti jellegű ellenőrzés,
- csakúgy, mint az átfogó, általános ellenőrzések vs. az egycélú, tematikus ellenőrzés.
- Takács Albert gyakorlati szempontból lényegesnek tartja résztevékenységként vs. a főtevékenységként végzett ellenőrzések közötti különbséget is.
- Eltérő mértékben és módon, de jelen kell lennie az ellenőrzési funkciónak akkor, amikor a hatóság command and control működési módban dolgozik vs. amikor a jogalanyok önkéntes jogszabálykövetésére alapoz.

Az ellenőrzéshez szankciók is kapcsolódhatnak, a jogállamiság és a hatalommegosztás elvei alapján ezt célszerű az ellenőrzőtől független másik hatóságra telepíteni. Végezetül a szerző hangsúlyozza az ellenőrzés, mint hatósági eszköz alapvetően preventív jellegét, azaz azt, hogy az ellenőrzésnek ki kell terjeszkednie a jogsértésre vezető okok vizsgálatára is és fel kell tárnia azokat a tényezőket, amelyek alapján a további jogsértések bekövetkezése elkerülhető.[381]

Az ellenőrzés leggyakoribb cselekményei Takács szerint az ellenőrzött helységekbe való belépés, ott szemle folytatása, az ellenőrzés tárgyával összefüggő iratokba való betekintés, kérdések intézése az ellenőrzöttekhez, az ellenőrzést akadályozók eltávolíttatása, pénzeszközök zárolása és egyéb tárgyak lefoglalása. Emellett az ellenőrzés eljárásjogi szabályaihoz természetszerűen hozzátartoznak az ellenőrzés garanciális alakiságai, amikből az ellenőrzés törvényessége egyértelműen megállapítható, illetőleg az ellenőrzés alá vont személyek gyakorolhatják jogaikat[382].

(Az ellenőrzés típusai a jogirodalomban)
Patyi András szerint az ellenőrzés célja lehet: a) a hatóság puszta információigényének (statisztikai, értékelési, tervezési stb. szempontból) kielégítése b) konkrét jogalkalmazási kérdések megválaszolása (a Ket. alapján a hatósági ellenőrzés kettős célja a jogszabályban foglalt rendelkezések betartásának valamint a végrehajthatóhatósági határozatokban

---

amely azonban nem jogalkalmazás, mert cselekmény-összetétele lényegesen eltér a jogalkalmazási tevékenység cselekmény-összetételétől. Ez az álláspont azonban erősen vitatható, figyelemmel arra, hogy hatósági ellenőrzés csak hatáskör birtokában végezhető, tartalmát tekintve pedig jogszerűségi vizsgálat, ezért szerencsésebb azt mondani, hogy a hatósági ellenőrzés a hatósági eljárásnak egy sajátos jogi formája." (Józsa, p. 259.) Talán, ebben a szellemben, hozzátehetnénk még, hogy a szignalizációs kötelezettség és az abból visszakövetkeztethető általánosabb ex officio vizsgálódási kötelezettség a két álláspont elkülönülését nagy mértékben relatívvá teszi.

[380] Lőrincz-Takács, p. 175-176.
[381] Lőrincz-Takács, p. 180-182.
[382] Lőrincz-Takács, p. 184-185.

foglaltak teljesítésének ellenőrzése), c) egyedi ügyekben tényállás megállapítása, d) egyes tevékenységek ellátásának, működések eredményének megfigyelése, felmérése.[383]

Az ellenőrzés és felügyelet fogalmainak viszonya a Közigazgatási Jog II. c. kötetben is megjelenik, itt az elhatárolás szikárabb, a felügyeletet is a közigazgatási eljárásjog rendszerén belül tartja, az eljárási törvényben szereplő felügyeleti jogkör fogalomkörével azonosítva. Eszerint a felügyelet annyival tágabb fogalom, mint az ellenőrzés, hogy az ellenőrzési jogkör egészén kívül magában foglalja az ellenőrzés alapján történő beavatkozást, jogi és nem jogi következmények alkalmazását, a felügyelet alá vont jogalanyok működésének általános befolyásolását, hiányok, hibák, mulasztások és egyéb jogsértések helyreállítását és a felelősségre vonásra irányuló eszközöket.[384] Tegyük hozzá ehhez, hogy rendkívül fontos momentuma Patyi érvelésének – a jelen fejezet általános megközelítését követve – az, hogy a közvetlenül az ellenőrzéshez kapcsolódó intézkedéseket célszerű külön tárgyalni az önállóan, külön eljárásban alkalmazott – formailag akár azokkal teljesen megegyező – szankcióktól.

A jogirodalomban kérdéses, hogy azok az ellenőrzési formák, amelyek egyfelől nem járnak a helyszín felkeresésével vagy legalábbis az ellenőrzés alá vont telephelyére való belépéssel, másfelől pedig semmilyen jogsértést nem tárnak fel, egyáltalán a közigazgatási eljárási jog alá tartoznak-e[385]. Véleményem szerint mindenképpen, ha más okból nem, a közigazgatási szervek eljárásainak áttekinthetősége és elszámoltathatósága szempontjából, azaz például azért, mert létezhetnek az ellenőrzött félen és a hatóságon kívül olyan harmadik személy ügyfelek, pl. szomszédok, érintett vagy érdekelt lakossági csoportok, társadalmi szervezetek, akik számára az ilyen ellenőrzések is jogilag releváns és adott esetben megkérdőjelezhető (jogorvoslattal támadható) közigazgatási aktusokat jelentenek.

Az ellenőrzés speciális, fontos típusa a helyszíni ellenőrzés, amelyet a Ket. egy sor garanciális szabállyal támogat. E szabályok a következőképpen csoportosíthatók:
i) az ellenőrzés alanyai (főszabályként csak az ellenőrző hatóság vagy az ő munkáját segítő szakértő vagy pl. rendőr vehet részt az ellenőrzésen);
ii) az előzetes értesítés, ami főszabály, mivel az ellenőrzés alá vont ügyfél jogainak érvényesítéséhez szükséges, azonban kivételek is vannak, különösen, ha az előzetes vagy akár az ellenőrzés megkezdésekor megejtett értesítés az ellenőrzés eredményességét veszélyeztetné, de szintén nem szükséges az előzetes értesítés, ha az ellenőrzés az ügyfél közreműködése nélkül, puszta külső szemrevételezéssel lebonyolítható, illetőleg nem is lehetséges az előzetes értesítés azokban az esetekben, amikor az érintett ügyfelek köre nem ismert vagy pontosan be nem határolható (pl. egy rendkívüli környezeti eseménnyel kapcsolatosan);
iii) az ellenőrzés ideje, ami főszabályként 8 és 20 óra közé kell, hogy essen, megint csak egyes praktikus kivételekkel;

[383] Patyi, p. 397. alapján
[384] Patyi, p. 397.
[385] Patyi, p. 402. Kilényinél viszont a helyszíni ellenőrzés, mint domináns ellenőrzési forma mellett ellenőrzési fajtának számít adatkérés és irat megvizsgálása is a helyszíni ellenőrzéssel együtt vagy attól függetlenül (Kilényi 4, p. 246.).

iv) az ellenőrzés módja (az ellenőrzés alá vont lehetőség szerinti legkisebb akadályozásával); illetőleg
v) az ügyfél részvétele vagy képviselete (akár hatósági tanúval).[386]

Ez utóbbi v) ponttal kapcsolatban véleményem szerint a részvételi kötelezettség az összes ügyfélre, tehát adott esetben az ellenérdekű ügyfelekre és a közösségi részvétel részvételi szándékát már jelzett alanyaira is vonatkozik, az ő részvételüket is megfelelő értesítéssel biztosítani kell. Ez a kérdés szorosan összefügg az i) pontban írtakkal is, mivel véleményem szerint bizonyos fajta környezetvédelmi ügyekben mód volna arra, hogy az anyagi jogszabályok olyan speciális eljárási szabályokat is magukba foglaljanak, ami alapján pl. egyes társadalmi szervezetek az ellenőrzés alanyai közé kerülhetnének, biztosítva ezzel az ellenőrzés hatékonyságának, társadalmi elfogadottságának növelését azokban az ügyfajtákban, ahol a társadalmi igény erre már ma is jelentős.

Végül fontos csoportsításnak tartom a hatósági ellenőrzés főbb eljárási szakaszainak a következő elkülönítését[387]:

- az eljárást megindító cselekmények (értesítés az ellenőrzésről, figyelemfelhívás az ellenőrzés akadályozásának következményeire, belépés a területre, helyiségbe)
- közbenső cselekmények (tevékenység megfigyelése, tárgy megvizsgálása, iratok megtekintése, felvilágosítás kérése, egyéb bizonyítás lefolytatás, jogszabálysértések megállapítása)
- befejező cselekmények (figyelmeztetés a jogszabálysértésre, hatósági jogok gyakorlása, más hatósági szerv megkeresése, szabálysértési, büntető és más eljárások kezdeményezése)

Ez a megközelítés témánk szempontjából azért fontos, mert tartalmazza az ellenőrzés témaköréhez közvetlenül kapcsolódó intézkedéseket, ami, mint láttuk, a környezetvédelmi és rokonterületi jogágak fontos gyakorlati sajátossága.

Szövegszerű javaslatok

A környezetvédelmi jogszabályok és hatósági intézkedések végrehajtásának ellenőrzése és biztosítása

(1) A környezetvédelmi jogszabályok és hatósági intézkedések végrehajtásának ellenőrzése és biztosítása során be kell tartani a kiszámíthatóság, fokozatosság, méltányosság, arányosság és a finalitás elveit.

(2) A környezetvédelmi hatóságnak minden környezetvédelmi szempontból jelentős tevékenységre nézve ellenőrzési tervet kell kidolgozni. Az ellenőrzési terv a környezetvédelmi hatóságnak az adott évben rendelkezésre álló és ellenőrzésre fordítható hatósági és szakértői munkaórák elosztását jelenti az egyes ellenőrzési feladatok között. Jogszabály elrendelheti az ellenőrzési feladatok kategóriákba sorolását. Ilyen esetekben az ellenőrzési terv a magasabb kategóriájú ellenőrzési feladatokra nagyobb számú munkaórát irányoz elő, azonban a tervből egyetlen ellenőrzési kategória sem maradhat teljesen ki.

[386] Patyi, p. 422-423.
[387] Boros Anita, in: Lőrincz 2, p. 565.

(3) Az ellenőrzési tervben rögzíteni kell a tevékenység ellenőrzésének módszereit, ideértve a hatóság helyszíni ellenőrzésének minimális gyakoriságát, illetőleg az érintett közösségek, önkormányzatok és társadalmi szervezetek részvételét az ellenőrzési tevékenységben. Amennyiben jogszabály közös vagy egymáshoz kapcsolódó ellenőrzési és jogkikényszerítési cselekményeket ír elő, az ellenőrzési tervet véleményeztetni kell a jogszabályban szereplő társhatóságokkal.

(4) Az ellenőrzési tervben szerepeltetni kell a környezetvédelmi hatóság által kiadott engedélyekben, illetőleg egyéb határozatokban és szakhatósági hozzájárulásokban meghatározott határidők lejárta után teendő intézkedéseket is. Ugyancsak szerepeltetni kell a határozatokban és szakhatósági hozzájárulásokban szereplő, határidőhöz nem kötött feltételek teljesítésének megfelelő ellenőrzését.

(5) Az ellenőrzési tervben szereplő ellenőrzéseken kívül ellenőrzési cselekményeket kell lefolytatni rendkívüli események vagy azok veszélye kapcsán, kérelemre, bejelentésre vagy megkeresésre is, amennyiben az ellenőrzéstől a környezetvédelmi jogszabályok és hatósági határozatok előírásainak jobb betartása várható.

(6) Az ellenőrzés során a hatóság jogosult a környezethasználó helyiségeibe belépni, az ott található dokumentumokat, anyagokat és eszközöket megvizsgálni, szállítóeszközöket feltartóztatni, tárolóeszközöket felnyitni, az irányadó szabványok szabályai szerint mintát venni és felvilágosítást kérni a környezethasználótól, alkalmazottaitól vagy a környezethasználattal összefüggésben harmadik személyektől.

(7) Amennyiben a jogsértés súlya megengedi, a jogsértőt a hatóság először felhívja a magatartásának következményeire, figyelmezteti, tájékoztatja a jogkövető magatartás módjairól. Ennek körében figyelmeztető levelet vagy rövid úton történő figyelemfelhívást intézhet a jogsértőhöz, megbeszélésre idézheti az érintett lakossági csoportok, önkormányzatok és társadalmi szervezetek bevonásával, továbbá intézkedhet a nyilvánosság értesítése felől a jogsértést illetően.

(8) A (7) bekezdésben írt megbeszélés eredményeképpen a résztvevők intézkedési terv összeállításában állapodhatnak meg. Az intézkedési tervnek konkrétan megjelölt környezetvédelmi intézkedéseket kell tartalmazniuk, meghatározott határidővel, továbbá az önellenőrzés és információszolgáltatás módjának rögzítésével. Az intézkedési tervben szerepet vállalhatnak az érintett közösségek, önkormányzatok és társadalmi szervezetek is, illetőleg a terv része lehet a nyilvánosság értesítése az intézkedési terv végrehajtásának előrehaladásáról és eredményeiről.

(9) A jogsértővel szemben a környezetvédelmi hatóság (7)-(8) bekezdésben foganatosított intézkedések eredménytelensége vagy célszerűtlensége esetén a következő intézkedések közül alkalmazhat egyet vagy többet:
a) a kiadott engedélyező határozat módosítása, szüneteltetése vagy visszavonása;
b) a tevékenység korlátozása, felfüggesztése vagy megtiltása;
c) új határértékek, alkalmazandó technika, eljárás, monitoring, önellenőrzési és/vagy jelentéstételi kötelezettség előírása;
d) tevékenység elvégzése, intézkedés foganatosítása a kötelezett költségére;
e) környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelése a Kvtv. 74-76. §§ alapján;
f) a jogsértés eredményének elkobzása vagy megsemmisítése;
g) bírság kiszabása külön jogszabályban meghatározott számítási mód szerint;
h) más szervek megkeresése intézkedés, illetőleg szabálysértési vagy büntetőjogi szankciók alkalmazása végett;
i) korábban meghatározott szankció súlyosbítása.

(10) Amennyiben a (9) bekezdés h) pontjában írt szankciók alkalmazásának szükségessége felmerül, a környezetvédelmi hatóságnak kötelező eljárnia. A megkeresett szerv köteles ügy elbírálására és határozat hozatalára, amelyről a megkereső környezetvédelmi szervet az ügy lezárásakor tájékoztatni kell.

(11) Az ellenőrzés során feltárt jogsértő tevékenységet-folytatókat a következő évi ellenőrzési tervekbe foglaltan rendszeres utóellenőrzés alá kell vetni, mindaddig, amíg a környezetvédelmi hatóság megnyugtatóan meg nem bizonyosodott arról, hogy a jogsértést abbahagyták, illetőleg a jogszerű, a hatóság által előírt magatartást folytatják.

(12) Az ellenőrzés és utóellenőrzés költségeit az ellenőrzött tevékenységet folytató viseli, kivéve azokat az eseteket, amikor az ellenőrzés semmilyen környezetvédelmi jogsértést nem tárt fel[388].

b. Önellenőrzés

Eljárásjogi probléma

(A megbízhatóság fokozása)
A környezetvédelem feladatai olyan szerteágazóak, hogy a hatóságok által lefolytatott ellenőrzések a hibák, jogszabálysértések csak töredékét képesek feltárni. A hatósági eszközök kiegészítését szolgálhatja az önellenőrzés[389], azonban ezzel kapcsolatban a gyakorlati tapasztalatok nem kielégítőek. Ha ezt a jogintézményt valóban alkalmazni kívánja, a jogalkotónak megfelelő eljárásjogi szabályozással, a kapcsolt szankciók szigorúságával és eljárásjogi kidolgozottságával kell majd az önellenőrzés megbízhatóságát fokozni.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

Az önellenőrzés, mint a hatósági ellenőrzési munka kiegészítésének lehetőségét a jelenlegi hazai környezetvédelmi és rokonterületi jog egyre több helyen biztosítja, így a

[388] Külföldi, főleg latin-amerikai példák alapján kiterjedhetne a szabályozás arra is, hogy milyen speciális feltételek mellett (pl. aznap reggel értesített civil szervezetek kíséretében) léphet be az ellenőrző környezetvédelmi hatóság az ellenőrzött telephelyre. Ezzel kapcsolatban jogosan jegyzi meg Bándi, hogy a magyar környezetvédelmi joggyakorlatban az ellenőrzés előzetes bejelentésének, vagy be nem jelentésének kiemelt jelentősége van (személyes közlés). E kérdésekkel fontosságuk ellenére sem tudtam ehelyütt foglalkozni a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi példák szűkössége miatt.

[389] Jóllehet létező, bár kétségtelenül alulszabályozott eljárási jogintézmény, az általam tanulmányozott szerzők közül egyedül Józsa Fábiánnál találtam egy rövid és igen távoli utalást az önellenőrzésre: „(…) a gyakorlatban a hatósági ellenőrzésnek két jellegzetes formájával találkozunk: az ügyfél adatszolgáltatása útján, valamint az ügyfél tevékenységének helyszínén végezhető ellenőrzéssel” (Józsa, p. 261.). Ebben az esetben sem kizárt, hogy félreértettem a forrást és voltaképpen csak a hatósági ellenőrzésnek magának a Ket. 88. § (3) bekezdésén alapuló formáiról van szó. Az önellenőrzésre vonatkozó feltételezésemet erősíti mégis, hogy később a szerző, ugyan továbbra is az önellenőrzés terminus említése nélkül, de kifejezetten hivatkozik az olyan, tipikusan a környezetvédelmi jog körébe tartozó esetekre, ahol folyamatos műszeres adatrögzítésre van szükség és ilyen esetekben lehetséges szerinte, hogy a mérést az ügyfél műszerei végzik (Józsa, p. 264.).

csatornabírsággal kapcsolatos szabályozásban vagy a hulladékégetésre vonatkozó szabályok között[390].

(A csatornabírság 20 éves szabályozási tapasztalatainak felhasználása)
A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet az, amely sajátos jogtörténeti gyökerei miatt talán a legrészletesebben szabályozza az önellenőrzés jogintézményét. A csatornabírsággal kapcsolatos jogszabályok ugyanis már a nyolcvanas években is az önellenőrzés jogintézményét alkalmazták, úgy, hogy ennek igen komoly joggyakorlata alakult ki. A sikeresnek bizonyult megoldásokat az egyébként EU jogharmonizációs alapokra épülő új vízvédelmi szabályok is átvették, több fontos, általánosítható szabályozási megoldást találunk tehát ezekben a jogszabályokban, mint azt látni fogjuk.

(Egyéb környezetvédelmi és rokonterületi jogágazatok, amelyek az önellenőrzést bevezették)
A termelt és szolgáltatott vizek gázmentesítéséről szóló 12/1997. (VIII. 29.) KHVM rendelet „A gáztartalom ellenőrző vizsgálata" című fejezetben foglalkozik az önellenőrzés témakörével, ugyancsak a vízgazdálkodási ágazatban az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet is tartalmaz „A vízminőség ellenőrzése" című fejezetet, amely szintén az önellenőrzés intézményével operál. A hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet „Szabályozás és ellenőrzés" című fejezete szintén meglehetősen részletesen foglalkozik az önellenőrzés kérdésével. Végül a használt- és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet ugyancsak nagy terjedelemben foglalkozik a kérdéssel „Az önellenőrzési terv, üzemnapló" című fejezetben, sőt az azt követő három fejezetben is.

A szabályozásokban szerepel az önellenőrzési terv kialakítása, ideértve a figyelemmel kísérendő kibocsátások meghatározását, a mintavételezési gyakoriság meghatározását, a mintavételi helyek, feltételek és módszerek rögzítését, a mérési eredmények dokumentálását, és leadását. Nyilvánvaló gyakorlati igényt elégít ki a jogalkotó mindezekkel kapcsolatban az utólagos, objektív ellenőrzési lehetőség biztosításával (például minták tárolása, hatósági pecséttel ellátott berendezések beépítése stb.) is. A technikai részleteket ugyanakkor a jelen tanulmányban nem ismertetem, ez messze meghaladná ennek az amúgy is rendkívül szerteágazó témakört tárgyaló fejezetnek a kereteit.

(Az önellenőrzésre kötelezettek körének kijelölése és az önkéntes önellenőrzés)
Mint azt a szennyvízkibocsátás ellenőrzéséről szóló miniszteri rendelet 4. § (6) bekezdésében is láthatjuk, önellenőrzésre kötelezhetők a meghatározott tevékenységet folytatók vagy mások is, a kibocsátott veszélyes anyagok fajtája, mennyisége, a kibocsátás körülményei alapján, illetőleg környezeti veszélyeztetés miatt. Önellenőrzésre vállalkozhat ezen felül az üzemeltető egyebek közt saját vállalati környezetpolitikai célkitűzései,

[390] Ld. pld. a csatornabírságról szóló 204/2001. (X. 26.) Korm. sz. rendelet 8. §-át vagy a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről szóló 3/2002. (II. 22.) KöM. sz. rendelet 9. §-át.

nemzetközi, uniós vagy hazai környezeti menedzsment szabványok, helyi környezetpolitikai okok, megállapodások miatt.

(Az önellenőrzés gyakoriságát befolyásoló szolgáltatói kategóriák)
Az ivóvíz gáztartalmának ellenőrzéséről szóló hivatkozott miniszteri rendelet az előző pontban ismertetett rendelethez hasonlóan kategorizálja az egyes szolgáltatókat (engedélyeseket), csakhogy itt az egyes kategóriáknak nem abból a szempontból van jelentősége, hogy kötelező-e az önellenőrzés (itt minden szolgáltatónak kötelező), hanem csak azt kalibrálja be, hogy az adott kategóriába tartozó szolgáltatónak milyen gyakran kell ellenőrzési cselekményeket végezni, illetőleg erről jelentést tenni a hatóságnak. Eszerint a vízművel termelt és szolgáltatott gázos víz gáztartalmát ,,A" fokozatban ötévenként, ,,B" fokozatban háromévenként, ,,C" fokozatban kétévenként kell ellenőrizni.[391]

Míg a környezetvédelmi jogban az önellenőrzési szabályok között az évenkénti többszöri mintavételezés a gyakori, a rokon jogágakban, pld. a közegészségügyben 2, 3, sőt 5 éves időközök is előfordulhatnak.[392]

(Önellenőrzési terv)
Ahogyan az ellenőrzés-jogkikényszerítés előző fejezetben tárgyalt rendszerének fontos eleme a tervszerűség, ugyanúgy az önellenőrzésnél is, azzal, hogy az önellenőrzés feletti hatósági kontrolt már ebben a korai fázisban is érvényesíteni kell. A felszíni vizekről szóló kormányrendelet például azt írja elő, az önellenőrzésre kötelezett a külön jogszabályban meghatározottak szerint önellenőrzési tervet köteles készíteni és a felügyelőség részére (közcsatornába bocsátás esetében a szolgáltatónak, közös üzemi csatornába bocsátás esetén a közös üzemi szennyvíztisztítót üzemeltetőnek) megküldeni.[393]

Az önellenőrzési terv részletes tartalmi elemeit a vízvédelmi jog nem tartalmazza, a főbb elemek közül is lényegében csupán az önellenőrzések gyakoriságának tervezését írja elő a jogalkotó. A szenyvízkibocsátás ellenőrzéséről szóló miniszteri rendelet viszont rendkívül részletes önellenőrzés tervezési rendelkezéseket tartalmaz. Ennek alapján az önellenőrzésre köteles kibocsátónak az önellenőrzési terv mellett üzemnaplót is kell vezetnie. Ezek kötelező tartalmi elemeit a rendelet mellékletei tartalmazzák. Előírás továbbá, hogy a tervet a környezetvédelmi felügyelőséggel jóvá kell hagyatni, amely ettől kezdve a jóváhagyásban meghatározott időtartamig, de legfeljebb öt évig érvényes. Ha az érvényességi idő lejárt, akkor új tervet kell jóváhagyatni, amelyet az önellenőrzésre köteles kibocsátónak még a korábbi terv érvényességi idejének lejártát 60 nappal megelőzően kell a felügyelőséghez benyújtania. Amennyiben azonban a hatóság az általa lefolytatott ellenőrzés vagy a kibocsátó bejelentése alapján megállapítja, hogy az önellenőrzési terv tartalmát érintő lényeges változás következett be, a terv felülvizsgálatát akkor is elrendeli, ha az érvényességi idő még nem telt el.[394]

---

[391] 12/1997. (VIII.29) KHVM rendelet a termelt és szolgáltatott vizek gázmentesítéséről 4.§
[392] Lásd: A természetes gyógytényezőkről szóló 74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet 15.§
[393] 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól 28.§
[394] 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról 3.§

A terv jóváhagyása, illetőleg a módosítás, módosulás kérdése az, amiben a vízügyi jogalkotó előbbre lépett, ugyanakkor bevezetett egy korábban divatban volt (majd legalábbis a Ket.-ből a szakhatóságok vonatkozásában jórészt az Alkotmánybíróság közbenjárására száműzött) rendkívül ügyfélbarát megoldást az államigazgatási szerv hallgatásával kapcsolatban. Véleményem szerint egyébként ez ebben a speciális esetben nem kifogásolható.

(Az önellenőrzés módszereinek meghatározása)
Szinte mindegyik, e fejezetben idézett környezetvédelmi vagy rokonterületi jogszabály tartalmaz több-kevesebb módszertani leírást az önellenőrzésről, ezeket a túlzott technikai tartalom miatt külön nem idéztük. A hulladékégetési miniszteri rendelet annyiból emelkedik ki a mezőnyből, hogy az ellenőrzési módszerek meghatározásának néhány elméleti kérdését is feszegeti. Eszerint a mérésekre vonatkozó követelményeket (az ellenőrzés módját, a mérések gyakoriságát, a mintavételi vagy mérési pontok helyét) az engedélyben kell előírni. A szennyező anyagok kibocsátásait automatikusan mérő és dokumentáló készülékek megfelelő rendszeresen ellenőrizni kell. A kalibrációt pedig más jogszabályban előírtaknak megfelelően kell elvégezni.

Többféle (úgy mint hatásvizsgálat köteles és nem köteles tevékenységek) hulladékégetési engedéllyel kapcsoltban kimondja tehát a jogalkotó, hogy az ellenőrzés módját a konkrét esetek sajátosságainak megfelelően, a környezetvédelmi engedélyben vagy a környezetvédelmi hatóság által kiadott egyéb engedélyben kell meghatározni. Ezen felül érezhető egy olyan jogalkotói törekvés, ami korlátozni kívánná az üzemeltető lehetőségét az adatokkal való manipulációra, a mérő készülékek leolvasása és az eredmények megküldése végülis automatizálható, így bizonyos mértékig függetleníthető lehet az üzemeltetőtől.

(Az önellenőrzéssel nyert adatok megküldése)
Az önellenőrzés egyik jogpolitikai indoka éppen az, hogy bizonyos környezeti szempontból jelentős tevékenységek felett többszintű szakmai, társadalmi ellenőrzés alakult ki. Ez a szituáció szinte kínálja annak a lehetőségét, hogy ezek az átfedő ellenőrzési körök jó hatékonysággal pótolják a környezetvédelmi hatóság ellenőrzési aktivitásának jelentős részét. A felszíni vizekről szóló Kormányrendelet 28. §-a ezt a kérdést rendezi. Eszerint az önellenőrzésre kötelezett az önellenőrzés keretében végzett vizsgálatok eredményét – azok tartalmától függetlenül – az önellenőrzési tervben rögzített időpontban, de legkésőbb a mintavételt követő 20 napon belül - attól függően, hogy hova bocsátják a szennyvizet (közcsatornába, üzemi csatornába, vagy felszíni vízbe) - a szolgáltatónak, a közös üzemi tisztító üzemeltetőjének, vagy az illetékes felügyelőségnek köteles megküldeni. Az önellenőrzés keretében végzett vizsgálatok eredményeit a szolgáltató, illetve a közös üzemi tisztító üzemeltetője értékeli a kibocsátás határértékeknek való megfelelőség alapján. Amennyiben az önellenőrzés eredménye vagy a szolgáltató által lefolytatott helyszíni ellenőrzés eredménye azt bizonyítja, hogy a kibocsátó vízszennyezést, vagy a közcsatorna károsító szennyezését követte el, a szennyezés megállapítására vonatkozó valamennyi iratot és egyéb vizsgálati adatot meg kell küldeni a

felügyelőségnek, a kibocsátó adatszolgáltatásától, illetve a szolgáltató ellenőrzése esetében a helyszíni ellenőrzés időpontjától számított 30 napon belül.

Az Aarhusi Egyezmény 4. cikk (4) bekezdése alapján bizalmas információnak minősül minden olyan adat, amit a környezethasználó önként szolgáltatott. Véleményem szerint ezt a szabályt az Egyezmény célkitűzéseivel, alapelveivel és teljes szerkezetével összhangban kell értelmezni. Nyilvánvaló, hogy egyfelől a jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló önellenőrzési kötelezettség végrehajtását nem szabad összetéveszteni az önkéntes adatszolgáltatással, másfelől pedig, ha az üzemeltető olyan adatot szolgáltat, amit egyébként a hatóság tőle időszakonként vagy akár állandóan is a fennálló jogszabályok alapján megkövetelhetne, akkor hiába önként szolgáltatta, titkosan kezelni ezeket az adatokat nem lehet. Hasonló eredményre vezet az a garanciális jellegű eljárásjogi megfontolás is, hogy a jogorvoslati jogokra tekintettel minden olyan információnak hozzáférhetőnek kell lenni, legalább az érintettek számára, amin a (bírságoló, korlátozó, feltételeket meghatározó stb.) döntés alapul.

(Az önellenőrzés ellenőrzése)
Az önellenőrzés legszorosabb hatósági kontrolljának rendszerét talán az ivóvíz minőségéről és ellenőrzéséről szóló kormányrendelet hozta létre. Eszerint az üzemeltető köteles gondoskodni arról, hogy az ivóvíz minőségét ivóvízvizsgálatra akkreditált laboratórium az ÁNTSZ megyei intézetével egyeztetett vizsgálati program szerint ellenőrizze. Ha az ivóvizet fertőtlenítik, az üzemeltető köteles gondoskodni az alkalmazott fertőtlenítés hatékonyságának ellenőrzéséről és biztosítani, hogy a fertőtlenítőszer melléktermékeiből származó szermaradvány az ivóvízben – a fertőtlenítő hatás veszélyeztetése nélkül – a lehető legalacsonyabb szintű legyen és a kormányrendelet mellékletében megadott határértékeket ne lépje túl. Ezek végrehajtását az ÁNTSZ megyei intézete legalább évente ellenőrzi. Az üzemeltető az általa végzett, illetve végeztetett valamennyi fogyasztásra szánt ivóvízre vonatkozó vizsgálat eredményét negyedévenként megküldi az ÁNTSZ megyei intézetének. Ha a vizsgálatok szennyezést jeleznek, illetve szennyezés veszélyével járó rendkívüli esemény fordul elő, a vízellátó rendszer üzemeltetője azonnal tájékoztatja az ÁNTSZ megyei intézetét annak érdekében, hogy az a szükséges szerinti intézkedést megtegye.[395]

A szigorú ellenőrzés ebben az esetben nem azt jelenti, hogy ezzel az üzemeltető felelőssége csökkenne. Ellenkezőleg, ahogyan láttuk az ivóvízszolgáltató „nyílt végű", azaz a megfelelő eredményt akármilyen módon, de garantáló kötelezettségekkel rendelkezik, kifejezetten önállóan kell meghoznia nagyon komoly döntéseket. Erre csak ráépül, hogy a közegészségügyi hatóság negyedévente, bármilyen rendkívüli esemény bekövetkezésekor pedig annál is sűrűbben tartson ellenőrzést.

A szennyvizes kormányrendelet e körben már az adminisztráció teljeskörűségére is ügyel, hiszen az önellenőrzésre köteles kibocsátó az üzemnaplót évente folyamatosan köteles vezetni. A hatóság az üzemnapló vezetését ellenőrzi és amennyiben megállapítja, hogy az

[395] 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről 5.§

nem felel meg a jogszabály által előírt tartalmi követelményeknek, az üzemeltetőt a hiányosságok megszüntetésére kötelezi.[396]

Ezt követően pedig a miniszteri rendelet „Az ellenőrzés általános szabályai" című fejezetben a lehető legrészletesebben tárgyalja az önellenőrzésre kötelezett hatósági ellenőrzését – olyannyira, hogy az emberben kétségek támadnak, vajon nem lett volna-e egyszerűbb, ha nem nevezzük ezt az eljárást önellenőrzésnek, hiszen a hatóság így is rendkívül bonyolult és időigényes ellenőrzési cselekményeket kénytelen végezni. E jogszabály alapján például, ha él ellenőrzési jogával, úgy ellenőrzi a kibocsátó önellenőrzési rendszere megbízhatóságát,illetve az engedélyben előírt kibocsátási követelményeknek való megfelelését.[397]

Kiemelendő még ebből a rendkívül részletes szabályozásból néhány garanciális elem: így az, hogy az ellenőrzésre az ügydöntő hatóságon kívül más hatóság képviselőjét is meg kell hívni, illetőleg, hogy a későbbi jogviták megfelelő mederben tartása érdekében megosztott mintavétellel kell dolgozni és az ellenőrzött üzemeltető is részesül a mintákból.

(Az önellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegésének szankciói)
A felszíni vizes kormányrendelet 28. §-ának további rendelkezései, illetőleg 29. §-a a rendelkezésre álló – mint láttuk – meglehetősen széleskörű szankciórendszerből emelnek ki néhányat, amelyek az önellenőrzéssel kapcsolatos visszaélések kezelésére különösen alkalmasaknak látszanak. Így például amennyiben az önellenőrzésre kötelezett vagy önellenőrzésre vállalkozott kibocsátó önellenőrzési tervet nem készít vagy azt nem az elfogadottak szerint hajtja végre, a felügyelőség, illetve közcsatornába bocsátás esetén a felügyelőség felhívására a szolgáltató, a kibocsátó költségére köteles az engedélyben meghatározott kibocsátás, illetve a külön jogszabály szerinti keletkezés helyén, az elkeveredés előtti ponton a szennyvíz szennyező anyag tartalmának és a kibocsátás körülményeinek külön jogszabály szerinti meghatározott vizsgálatára. Ezzel párhuzamosan, amennyiben a szennyvízkibocsátás az önellenőrzés keretében nem ellenőrizhető, a kibocsátó vízvédelmi bírság fizetésére is köteles.

A jogszabály későbbi rendelkezései az alkalmazható bírságok fajtáját (csatornabírság és vízszennyezési bírság) és kiszámítási módját határozzák meg. Bírság alkalmazható természetesen nem csak az önellenőrzés szabályainak megsértése, hanem a környezetvédelmi anyagi jogi szabályok megsértése miatt, így akár a lehető legkorrektebb önellenőrzés által kimutatott és jelentett környezetszennyezés miatt is. Míg a csatornabírság ez utóbbi célokat szolgálja, addig a vízvédelmi bírságot a jelen esetben az önellenőrzéssel kapcsolatos visszaélések miatt szabják ki. (Ezt megalapozó magatartás lehet, pl. az önellenőrzési terv készítésének és jóváhagyatásának, illetve teljesítésének elmulasztása, a vízhasználatról és a kibocsátott szennyvizről szándékosan valótlan adat közlése.)

[396] 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról 4.§
[397] 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról 6.§

A szankciókkal kapcsolatban alá kell húzni, hogy természetesen azok nem mentesítenek az egyéb jogkövetkezmények alól, így adott esetben a közokirat-hamisítás bűntette miatti büntetőjogi szankciók alól.

(Véleményeltérés az önellenőrző és az őt ellenőrző hatóság között)
Bár ritka a teljesen hibátlan önellenőrzési gyakorlat Magyarországon, az üzemeltetők önérzete gyakran emel szól a felügyelőség kritikai megjegyzéseivel szemben. Nagyon fontos eleme ezért több jogszabályban is az önellenőrzés szabályozásának a hatóság, az ügyfél és egyéb érdekeltek közötti véleményeltérés rendezése, illetőleg a minták értékelésével kapcsolatos vitás kérdésekben dönteni jogosult akkreditált laboratórium megnevezése.

A szennyvizes miniszteri rendelet etekintetben is talán a legrészletesebb szabályozást tartalmazza. A rendelet alapján a kibocsátó a tájékoztatóra annak átvételét követő 15 napon belül észrevételt tehet. Az észrevételben meg kell jelölni azokat a tényeket és velük kapcsolatosan azon közvetlen vagy közvetett bizonyítékokat, amely alapján a tájékoztató megállapításait vitatja. Az észrevétellel kapcsolatos álláspontjáról az ellenőrzésre jogosultnak szintén 15 napon belül kell tájékoztatnia a kibocsátót. Amennyiben a kibocsátó az észrevételében a helyszíni ellenőrzés egészben vagy a vitatott megállapítás tisztázásához szükséges részében történő megismétlését kéri, erről az ellenőrzésre jogosult az észrevételek benyújtásától számított 30 napon belül gondoskodik, feltéve, hogy a kibocsátó az ismételt helyszíni ellenőrzés költségét az ellenőrzésre jogosult számlájára történő elhelyezéssel megelőlegezi. Az ismételten elvégzett helyszíni ellenőrzés után – amennyiben az ellenőrzésre jogosult úgy dönt – 90 napon belül – de legkésőbb a tárgyév december 31-éig – előzetes bejelentés nélkül, a szennyvízkibocsátás engedély szerinti megfelelőségét, illetve az önellenőrzési rendszer megbízhatóságát helyszíni ellenőrzés lefolytatásával ellenőrizheti. Ha az ellenőrzésre jogosult a helyszíni ellenőrzés során az önellenőrzés terén – az önellenőrzési tervben előírtakhoz képest – hiányosságot állapít meg, azokat saját adataival pótolja, a tájékoztatót és a vízszennyezési bírság megállapítását az önellenőrzési rendszer adatainak mellőzésével a saját adataira alapozza. Az önellenőrzési rendszer adatainak figyelmen kívül hagyását indokolni kell.[398]

Figyelemre méltó, hogy hogyan próbál a jogalkotó egyensúlyozni az ellenőrzés alá vont önellenőrző garanciális jogainak biztosítása és a hatósági, környezetvédelmi érdekek érvényesülése között. Olyannyira, hogy a vitázó, esetleges szabálytalanságot, mérési hibát felhozó félnél, bejelentés nélkül ismét megjelenhet a hatóság és ezúttal nyilván az összes technikai és jogi részletre rendkívül módon ügyelve, megismételheti az ellenőrzéseket.

(Az önellenőrzés „kiszerződése")
Megjegyezzük, hogy bár örvendetes, hogy az önellenőrzés megjelenik egyes legújabb vízvédelmi jogszabályokban[399], a dicséretesen részletes szabályok mégsem tartalmazzák az

[398] 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról 13.§
[399] Ld. a felszíni vizek védelméről szóló 203/2001. (X. 26.) Korm. rendelet 9. §-át és a használt szennyvizek kibocsátásának méréséről, ellenőrzéséről, adatszolgáltatásáról, valamint a vízszennyezési bírság sajátos szabályairól szóló 7/2002. KÖM. rendelet. 2. §-át.

önellenőrzés fentebb felsorolt összes szükséges elemét, amelyek talán még a korábbi, részben ma már hatályon kívül helyezett jogszabályainkban is jobban megtalálhatók voltak. Új elem viszont, hogy egyrészről a jogszabály maga pontosan behatárolja azokat a tevékenységfajtákat, ahol az önellenőrzés kötelező, továbbá lehetővé teszi, hogy az önellenőrzést a kötelezett szerződéses alapon másra hárítsa át.

Jóval kevésbé részletesek ugyanakkor az önellenőrzés szabályai a korábbi levegőtisztaság védelmi jogban[400], ami kérdésessé tette a jogintézmény megfelelő és egységes végrehajtását. Ugyanebben a jogágazatban található az a megoldás, miszerint az önellenőrzésre kötelezett a jogszabálynál fogva köteles évente egyszer saját költségére külön jogszabályban meghatározott mérőszervezettel elvégeztetni az önellenőrzést.

Hogy egy szövegszerű példát is bemutassak, a 140 kWh és ennél nagyobb stb. tüzelőberendezések légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 23/2001. (XI. 3.) KöM. sz. rendelet 4. § alapján a 15 MWth és az ennél nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezéseknél a füstgáz jellemzőit és az egyes légszennyező anyagok kibocsátását az üzemeltetőnek évente egyszer, saját költségére, a külön jogszabályban meghatározott mérőszervezettel meg kell méretni. A környezetvédelmi hatóság kérelmére felmentést adhat e követelmény alól, ha egy telephelyen több egyforma, azonos energiahordozóval és hasonló műszaki, illetve üzemeltetési paraméterekkel működő berendezés van, amennyiben egy berendezés mérésével a többi berendezés légszennyező anyag kibocsátása meghatározható.

Azt látjuk tehát, hogy a mással elvégeztetett mérések gondolatát a jogalkotó egy lépéssel tovább viszi: ha egyszer már egy azonos környezetben, azonos tevékenységet végző üzemből vannak adatai a hatóságnak, fölösleges a többi üzemeltetőtől lényegében ugyanazokat az adatokat beszerezni. Az már más kérdés, hogy az első önellenőrzésre kötelezett üzem rosszul jár, a költségeit nyilván valamilyen módon követelheti a többi üzemtől.

(Évenkénti jelentéstétel)
Az önellenőrzési kötelezettséggel tulajdonképpen eljárásjogi szempontból egy tekintet alá esik az engedélyesek évenkénti vagy más időszakonkénti jelentéstételi kötelezettsége[401]. A különbség annyi, hogy a jelentéstételi kötelezettség esetében a jogszabály hallgat arról, hogy a jelentés tartalmául szolgáló információt milyen körülmények között kell nyerni és nem szól arról sem, hogy véleményeltérés esetén milyen egyeztetési lehetőségek állnak az ügyfél és a hatóság rendelkezésére. Az évenkénti jelentéstételt tehát felfoghatjuk egy olyan önellenőrzési kötelezettségnek, ahol a jogalkotó eltekint az önellenőrzéshez kapcsolódó, többnyire garanciális jellegű részletszabályok megfogalmazásától.

A szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet 17. §-a szerint a szennyvíztisztító

[400] Ld. A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet 6. §-át.
[401] Pl. a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV: 3.) Korm. sz. rendelet 17. §-a.

üzemeltetője minden év március 31-éig köteles a talajvédelmi hatóságnak megküldeni az előző évi tevékenységére vonatkozó adatokat, mégpedig saját, naprakész nyilvántartása alapján, a keletkezett és a mezőgazdasági felhasználásra átadott szennyvíz, szennyvíziszap, valamint szennyvíziszap komposzt mennyiségéről, összetételéről és minőségi jellemzőiről, a kezelés módjáról, s végül a kijuttatás helyéről. Látható, hogy lényegét tekintve tehát ugyanarról van szó, mint az önellenőrzésnél, csak éppen egy sor garanciális szabály hiányzik, pl. a mérések technológiájával, azok ellenőrizhetőségével, dokumentáltságával kapcsolatban. Az egységes környezetvédelmi és rokonterületi jog az ilyen helyztekre megoldást kínálna.

Javaslatok

(Az egységesebb szabályozás a hatékonyság alapfeltétele volna)
A környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok és az azon alapuló engedélyek végrehajtásában az ellenőrzési munka hatékonyabbá tétele véleményem szerint az önellenőrzés jogintézménynek a még tágabb körű alkalmazását indokolná. Az új környezetvédelmi eljárási jogszabály – az előző alfejezet végén tett megjegyzéssel összhangban tehát – az önellenőrzés általános jogintézmény elemeinek kimunkálásával segíthetné elő ezt. Általánosságban is elmondható talán, hogy az egységes eljárásjogra különösen azoknál a jogintézményeknél volna nagyon nagy szükség, amelyek viszonylagosan újak, mindenesetre eltérnek a szokványos közigazgatási rutintól, ezért számos nehezen megoldható jogalkalmazási dilemmával kell a hatóságoknak szembe nézni.

(Az önellenőrzés, mint az üzemeltetőktől általában is elvárható magatartás)
Az *önellenőrzés* jogilag kötelező elvárás, megkívánja a környezethasználótól, hogy az általa végzett tevékenységet bizonyos szempontok szerint vizsgálja, mérje, nyilvántartsa és arról időszakonként jelentést tegyen a hatóságnak. Az önellenőrzés esetében konkrét és közvetlen formában meg kell jelölni azokat a területeket, ahol a kötelezettség fennáll, és egyben meg kell határozni az ehhez járuló további kötelezettségeket, mint a nyilvántartás és jelentéstétel. Az önellenőrzés különböző mértékben válthat ki jogi hatásokat, illetve alapozhatók rá jogi cselekmények. Az önellenőrzés egyrészt ugyanis minden környezethasználótól elvárható, hiszen a Kvt. szerinti megelőzési kötelezettség azt feltételezi, hogy a környezethasználó figyelemmel kíséri saját tevékenységének környezeti hatásait. Emellett természetesen – mint láttuk a példákból is – az önellenőrzés megjelenhet konkrét jogi követelményként vagy jog által biztosított lehetőségként, melyhez jogi hatás kapcsolódik.[402]

Az elsőként említett, általános elvárhatóság nyilvánvalóan levezethető az üzemeltetők általános gondossági kötelmeiből, vagy éppen, hogy ne csak a polgári jogból vegyünk kölcsön fogódzót, a környezetvédelmi közigazgatási jog alapelveiből, az elővigyázatosság és a megelőzés elveiből, a szennyező fizet elvéből, egyebek közt. Ha olyan nyilvánvaló ez a levezethetőség, akkor mostmár csak arra kellene választ találnunk, hogy ezt a jogalkotó miért nem fogalmazta meg eddig.

[402] Bándi Gyula részletesen elemezte a kérdést – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

(A személyes felelősség kérdése)
Egy másik olyan témakör, ami eddig kevés figyelmet kapott a környezetvédelmi és a rokonterületi jogalkotók részéről az az üzemi szintű (a jogi személyt terhelő) felelősség következetes ötvözése a döntéshozók egyéni szintű felelősségével. A felelősség érvényesíthetősége érdekében az önellenőrzéssel kapcsolatos szabályoknak véleményem szerint rögzíteniük kell, hogy az önellenőrzésre az üzemeltetőnél külön felelős személyt kell kinevezni, aki személyében is felel az önellenőrzésre vonatkozó szabályok betartásáért. E felelőssége alól csak úgy mentesülhet, ha igazolja, hogy a szabályszegésért más a felelős és ő a maga részéről mindent megtett a megakadályozásáért, ideértve a hatóság felé megfelelő időben tett jelzést is.

Veszélyes lehet viszont, ha a felelősség körében a hatóságok beavatkoznának a munkaviszonyokba, illetve egyéb munkavégzésre irányuló viszonyba, s a környezethasználó gazdálkodó szervezet felelőssége mellett az egyén felelősségét is megállapítaná. Ez részben a büntetőjog dolga, ugyanakkor inkább a gazdálkodó szervezet felelősségét kell tovább erősíteni – ideértve a saját dolgozója okozta környezeti veszélyek károk megjelenése esetén is. A gazdálkodó szervezeten belüli jogviszonyba való beavatkozás, pl. a jelzés megtételének kötelezettségkénti előírása ellehetetlenítené a munkavállalókat.[403]

Nyilvánvalóan igaz, hogy a munkaszervezetekben, így a környezeti szempontból veszélyes üzemeknél is, a munkavállaló több szempontból kiszolgáltatott helyzetben van. Nem szabad olyan szabályozást kialakítani, amivel az üzem néhány dolgozója „feláldozásával" mentesülhet a felelősségtől. Ezzel együtt véleményem szerint a kétszintű felelősség kiegyensúlyozott, megfontolt ötvözése komolyabb eredményekre vezethetne a környezetvédelmi és rokonterületi jogok célkitűzéseinek elérésében.

(Jogági komplexitás, közösségi részvétel)
Ugyancsak meg kell oldania az új szabályozásnak az önellenőrzés hatékony hatósági felülvizsgálatát, illetőleg az önellenőrzést végzők szigorú felelősségét, utóbbi alá értve az előzőekben jelzett fenntartásokkal a személyes felelősség folyamatos számontartását is. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási jogon kívül a polgári jog, szabálysértési jog és büntetőjog eszközeinek is folyamatosan jelen kellene lennie az önellenőrzés joggyakorlatában. Az interdiszciplinaritáshoz tartozik, hogy az önellenőrzés hatékonyságát társadalmi részvételi elemekkel is növelni kell. Ez a mozzanat szinte magától kitágítaná a jelenleg még meglehetősen szűk körű jogi kezelési lehetőségeket.

(Jelentéstételi kötelezettség rendkívüli szennyezésekkel kapcsolatban)
Láttuk, hogy a jelentéstételi kötelezettség puszta előírása az önellenőrzésnek egy sajátos kötelezettségét teremti meg. Ezen belül külön szabályokat indokolt alkotni a rendkívüli szennyezésekkel kapcsolatos jelentéstételi kötelezettségekre. Ezek a kötelezettségek ugyanakkor természetesen nem csak az önellenőrzésre kötelezett vagy azt vállalt üzemeltetőkre kell, hogy vonatkozzanak. Ez a kérdés a korábbi, közösségi részvételi fejezetben tárgyalt szuper-aktív információszolgáltatási kötelezettség témaköréhez is kapcsolódik.

[403] Kiss gondolatmenete nyomán – Bándi, Fülöp, Kiss 2004.

(Bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzés)
Régi problémája az ellenőrzésnek és az önellenőrzésnek is, hogy a hatóságok nem élnek azzal az egyébként a Ket. szerint is lehetséges eszközzel, hogy a helyszíni ellenőrzést mindenkor bejelentés nélkül, váratlanul ejtsék meg. A jelen fejezetben tárgyalt számos jogszabály közül is mindössze egy szabályozta ezt a kérdést, azt is csak abban a speciális esetben, ha a bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzés által egy korábbi ellenőrzéssel szembeni „reklamációt" lehet elintézni.

Természetesen ismertek azok az ellenérvek, miszerint az önellenőrzés helyszíni ellenőrzése a kötelezett részéről is felkészülést igényel, illetőleg, hogy az értesítés mellőzése esetén felmerülhet annak a veszélye, hogy a hatóság dolgozója hiába száll ki a helyszínre, ott nem találja meg azokat a felelős személyeket, akikkel az ellenőrzést megejtheti. Mindezek a technikai nehézségek azonban nézetünk szerint eltörpülnek amellett a kár miatt, amit az előre bejelentett ellenőrzések az államigazgatási eljárás tekintélyének és hatékonyságának okoznak.

(Büntetőjogi szankciók realisztikus kilátásba helyezése)
A felelősség érvényesítésének elengedhetetlen eleme a szankciók meghatározása, amely egyfelől az államigazgatási szankciókat jelenti, másfelől pedig lehetőség szerint a specifikus szabálysértési és büntetőjogi felelősségi formák kialakítása. A nyugati környezetvédelmi jogokban szinte kivétel nélkül súlyos bűncselekménynek számít az önellenőrzési mintákkal való manipulálás vagy a vonatkozó jelentések meghamisítása. Ezek megfelelő átvétele nagymértékben erősíthetné az önellenőrzés jogintézményének hatékonyságát, amely így valóban komoly segítséget jelenthetne a környezetvédelmi hatóságoknak.

Nem értek egyet azzal a megoldással, ami az önellenőrzéssel kapcsolatos összes visszaélést környezetvédelmi bírság kiszabásával kívánja megoldani[404]. Valótlan adatok közlése például az esetek többségében a közbizalommal kapcsolatos súlyos bűncselekmény megállapítására is alapot adhat. Emiatt javasolom majd a következő, a szankciókkal foglalkozó fejezetben azt, hogy a jogsértések jogkövetkezményeit komplexen kell kezelni, az államigazgatási jogon belüli és azon kívüli több lehetőség együttes vagy egymást felváltó alkalmazásával (a szankciók egy része természetes személyt sújt, más részük pedig az őáltala képviselt jogi személyt, már csak emiatt is érdemes a többes szankciókat alkalmazni).

Fontos kiegészítő szempont lehet ezzel kapcsolatban miszerint a jogkövetkezménynek részben attól is függenie kell, hogy a manipulált adatok milyen eljárásban kerülnek felhasználásra, és azoknak az eljárásoknak milyen egyébkénti fontossága és következménye van.[405]

Szövegszerű javaslatok

Önellenőrzés

[404] Ld. pl. a felszíni vizek védelméről szóló 203/2001. (X. 26.) Korm. rendelet 22. §-át.
[405] Kiss felvetése – Bándi, Fülöp, Kiss, 2004.

(1) Minden környezetvédelmi engedéllyel rendelkező üzemeltető köteles megszervezni a tevékenységének környezeti hatásaival kapcsolatos önellenőrzést. Jogszabály az önellenőrzés egyes speciális szabályait meghatározott üzemeltetők meghatározott kibocsátásaira nézve ezen túlmenően is előírhatja.

(2) Az önellenőrzéssel kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető felelős személyt nevez ki és gondoskodik arról, hogy a felelős személynek megfelelő feltételek álljanak rendelkezésre az önellenőrzéssel kapcsolatos feladatok ellátására.

(3) Az önellenőrzést éves terv alapján kell végezni, adatait folyamatosan nyilván kell tartani és, ha jogszabály vagy hatósági határozat másként nem rendelkezik, az önellenőrzés adatait évente kell a környezetvédelmi hatóságnak megküldeni.

(4) Az önellenőrzés adatai, amennyiben a környezetvédelmi hatóság arra döntést alapoz, a hatóság által kezelt adatoknak minősülnek.

(5) Az önellenőrzés körülményeit és adatait a környezetvédelmi hatóság bejelentés nélküli helyszíni szemlén ellenőrzi. A helyszíni szemlére szükség szerint rövid úton meghívja a társhatóságok képviselőit, illetőleg, hasonló módon értesítve, az érintett társadalmi szervezeteket.

(6) Az önellenőrzésre egyebekben az ellenőrzés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

c. Szankciók

Eljárásjogi probléma

(A szankciók[457] a jogkövetkezmények és a jogágak rendszerében)
A jelen fejezet a) pontjában részletesen tárgyaltuk az államigazgatási határozatok végrehajtásának ellenőrzése során alkalmazható intézkedési lehetőségeket és a jogkövetkezmények szélesebb körének témakörét is érintettük. Ezek közül most a hagyományos, a jogsértőre nézve egyértelműen negatív jogkövetkezményeket külön is megvizsgáljuk a szabályozásuk, alkalmazásuk során felmerülő speciális problémák miatt.

A szakirodalom általában felhívja a figyelmet a szankciók és a vétkességtől független, ám az üzemeltetőre ugyanúgy hátrányos onerózus aktusok (többnyire: kötelezések) közötti különbségtételre. Az onerózus aktusokat a jogalkotó általában valamilyen környezeti veszélyhelyzet megelőzésére írja elő, mégpedig ex nunc hatállyal, így például az elévülésnek a kérdéseit tehát értelmetlen volna vizsgálni, viszont a környezetvédelem proaktív alapelveit, pl. a megelőzés és az elővigyázatosság elvét nagyonis. Ehhez képest a szankciók ex tunc hatályúak, kifejezetten a múltban történt eseményeket céloznak meg elsődlegesen, a jövőre nézve csupán közvetetten, a speciális és generális prevenció révén igyekeznek hatást kifejteni.

[457] A szankciók jogági hovatartozása nyilvánvalóan vitatott. Néhány közigazgatási eljárási monográfia jelentős teret szentel a szankcióknak (pl. Fazekas, Ficzere), mások viszont egyáltalán nem foglalkoznak ezzel a témakörrel (Lőrincz 2, Kilényi 4).

A szankciók véleményem szerint az engedély és más államigazgatási jogi, illetőleg más jogágakba tartozó jogintézmények közötti kapcsolatként is felfoghatók. Az előző pontban részletesen tárgyalt témakörök, az engedély végrehajtásának ellenőrzése vagy az engedély nélkül végzett tevékenységek felderítése alapján a környezetvédelmi vagy rokonterületi hatóságok megállapítják a jogsértést és vagy saját hatáskörükben a bírságolás alkalmazása mellett döntenek, vagy ezzel együtt, esetleg önállóan alkalmazva szabálysértési vagy büntető eljárást kezdeményeznek.

Rendkívül ékesszólóan érvel a környezeti károkat okozó gazdasági és politikai érdekcsoportok felelősségre vonása mellett Prugberger Tamás. Véleménye szerint nem tartható az a gyakorlat, amiben a politikát pénzükkel irányító multinacionális cégek csúcsvezetőinek a felelősségét az eddigi politikai, azon belül környezetpolitikai gyakorlatban elkenték. Ahogyan már a középkori bányarendtartások kíméletlenül megtorolták azt, aki akár nem tudásból tüzet mert gyújtani egy bányában a bányalég berobbanásának veszélyét előidézve, ugyanúgy kellene a politikai és gazdasági döntéshozatal alsó szintjétől egészen a legfelső szintjéig egy szigorú szankciórendszert bevezetni a büntetőjogi felelősségre vonástól egészen a polgári jogban vélelmezett, bár exculpatiora lehetőséget adó dolus eventualissal[458]. Ezt az okfejtést igencsak aktuálissá tették a közelmúlt környezetvédelmi katasztrófái, elsősorban 2010 októberében a kolontári vörösiszap tározó átszakadása.

(A szankciók következetes alkalmazásának nehézségei)
Természetesen a szankciók alkalmazása emberileg és szakmailag is nehéz feladat, a hivatalnokok nagy többsége igyekszik ezt elkerülni. Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt a tényt, hogy a környezetvédelmi és rokonterületi jogalkalmazók a közigazgatási jog sajátosságai szerint általában nem egy ügyben állnak szemben meghatározott ügyfelekkel, hanem az illetékességi területükön működő üzemek visszatérő vagy akár állandó ügyfeleknek is nevezhetők. Egy ilyen állandó kapcsolatot valóban ellehetetleníthet a szankciók, különösen a személyre szóló szankciók alkalmazása.

Ugyanakkor a szankciók tényleges alkalmazásának hiánya komolytalanná teheti a jogot, tehát a szankciókkal összefüggő kötelező eljárási lépésekre az új eljárási szabályoknak részletesen ki kell térniük.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A szankciók esetlegessége a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban)
Jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi államigazgatási jogunkban a szankciók nem rendszerezetten jelentkeznek. A korábban elemzett jogszabály szövegekben találkozhatunk az engedély visszavonásával, mint szankcióval (ugyanezt a hatóság megteheti az engedély anyagi jogi módosítása keretén belül is, a kétféle intézkedést mégis élesen el kell egymástól határolni) jogsértő, károsodás veszélyével fenyegető állapot megszűntetése érdekében[459], vagy a jogszabályellenes állapot megszüntetésére egyéként köteles személy

[458] Prugberger, p. 15.
[459] Pl. ilyen rendelkezést tartalmaz a vízgazdálkodásról szóló 1995.évi LVII. törvény 33. § (2) bekezdése.

tervkészítésre kötelezésével[460]. Alapvető jogelvi aggályokat vet fel véleményem szerint, hogy egy üzemeltető a különböző környezetvédelmi és rokonterületi jogágazatok részéről teljesen eltérő, sőt eltérő szemléletű szankciókkal nézhet szembe. Természetesen ennek a helyzetnek a környezetvédelmi hatásai is diszfunkcionálisak, hiszen az üzemeltetők magatartását torzító, kiszámíthatatlan módon befolyásolja.

(A komplex szankciórendszer megjelenése a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályokban)
Ugyancsak foglalkoztunk már azzal, hogy a szankciórendszer komplex szabályozásra talán az egy felszíni vizes kormányrendeletet kivéve a legújabb környezetvédelmi jogi rendeleteinkben sem találunk megfelelő példát, legalább a környezetvédelmi bírságok területén néhány előremutató új szabályozási elem jelenik meg. Egyrészt, a Környezetvédelmi törvény 8 éves rendelkezéseit végre részletezve és beépítve a konkrét, végrehajtó szintű jogszabályokba, megjelenik a tulajdonos mögöttes felelőssége, másrészt tanúi lehetünk az európai környezetvédelmi jogban megszokott fokozatos, differenciált szabályozásnak és ennek szellemében a türelmi idő bevezetésének is.

Tekintsük át most teljeségükben a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szankciókkal foglalkozó fejezeteit. A szankciókra már „A közös szennyvízelvezetésre és -tisztításra vonatkozó különös szabályok közvetett bevezetés esetében" című fejezetben utalás történik, amikor a több kibocsátó által közösen használt szennyvíztisztító létesítmény esetén az üzemeltető, közcsatorna esetén pedig a szolgáltató felelősségét határozza meg a különböző előírások betartásáért. A felelősök személyének kijelölése mindenki számára világossá teszi, hogy kit, milyen mulasztások esetén, milyen szankciók fenyegetnek. Külön fejezet foglalja össze a bírsággal fenyegetettek körét: vagyis azt a kibocsátót vagy tulajdonost, akit a mulasztás terhel. A felszíni vizes kormányrendelet részletes és komplex szankciórendszere indirekt módon a jogágak közötti párhuzamosságra is utal, azzal, hogy amennyiben a mulasztás egyben közokirat-hamisításnak minősül, akkor a magánszemélyek büntetőjogi felelősségre vonása mellett még közigazgatási bírság is sújtja az elkövetőt vagy cégét.

(A bírság hovafordítására, illetőleg a komplex kezelésre való utalás a természetvédelmi jogban)
A környezetvédelmi bírságolás fontos eljárási rendelkezéseit találhatjuk meg a természetvédelmi törvényben, így a bírság kiszabásával kapcsolatos szubjektív és objektív határidők meghatározását, továbbá az elévülés nyugvásának szabályát. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény „Természetvédelmi bírság" című fejezete alapján ugyanis aki tevékenységével vagy mulasztásával a természet védelmét szolgáló jogszabály, illetve egyedi határozat előírásait megsérti; a védett természeti értéket jogellenesen veszélyezteti, károsítja, elpusztítja, vagy védett természeti terület állapotát, minőségét jogellenesen veszélyezteti, rongálja, abban kárt okoz, stb., az természetvédelmi bírságot köteles fizetni. A hatóság által kiszabott bírság adók módjára behajtandó köztartozás. Kiszabására azonban csak a cselekményről való tudomásszerzésétől számított 1 éven belül van lehetőség, az elkövetésétől számított öt éven túl pedig egyáltalán nem szabható már ki a bírság, kivéve, ha a cselekmény folyamatos, azaz jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a

[460] Pl. a vízgazdálkodásról szóló 1995.évi LVII.törvény 33. § (1) bekezdése.

jogszerűtlen állapot fennáll. Ami pedig az összeg sorsát illeti, ha a bírságot helyi jelentőségű védett természeti területen szabták ki, akkor az az önkormányzat környezetvédelmi alapja, vagy annak természetvédelmi célokat szolgáló részének a bevételi forrása lesz. Ha azonban az önkormányzat nem rendelkezik környezetvédelmi alappal, akkor viszont az egész összeg a központi költségvetés bevétele. Végül, a bírság természetesen nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, továbbá a helyreállításra vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A természetvédelmi jogunk bírság rendszeréből két elemet szeretnék külön is kiemelni: a bírságösszegek hovafordításának a helyi környezeti tervezésre ösztönző meghatározását (az már más kérdés, hogy annak még egyáltalán nincs meg a jogszabályi háttere, hogy ezek a helyi környezetvédelmi programok realisztikusak és hatékonyak legyenek, azaz rendelkezésre álljanak a tényleges végrehajtás eszközei), másfelől a közigazgatási, büntetőjogi, polgári jogi-kártérítési, sőt egyéb közigazgatási jogi következmények párhuzamos alkalmazására való (kicsit passzív megfogalmazású) felhívást. Ez utóbbi körben például láthatjuk a fenti (1) bekezdés felsorolásából, hogy ezek megvalósításával az üzem felelős munkatársai csaknem bizonyosan felelősségre vonhatók volnának a Btk. 282. §-ában írt természetkárosítás bűncselekményének valamelyik fordulata alapján.

(A bírság összegének meghatározása)
A bírságolás szabályozásának további neuralgikus pontja a bírság összege. Ma már egyes rokonterületi jogszabályok nem óvatoskodnak a bírság összegének megállapításával, amennyiben a társadalomra valóban veszélyes cselekményekről van szó, úgy a jogsértő jogi személyek, azaz nagyobb vállalatok elrettentésére is alkalmas nagyságrendben határozzák meg a bírság összeghatárait. A kémiai biztonságról szóló törvény a néhány éve még csak 5.000.000 forintos felső határt 20.000.000 forintra emelte. Ezen belül a konkrét összeg meghatározása során a jogsérelem mértékével, időtartamával való arányosságra, az ismételtségre, a hatékonyság és visszatartó hatás elvére is felhívja a jogalkalmazók figyelmét[461].

Tulajdonképpen ezen az úton jár az építési jog is, amikor a szabálytalanul megvalósított építmények értékének a 20-100%-a között határozza meg az építésügyi bírság kiszabható összegét. Ezen túlmenően az építési jog jelentős módszertani tanulságokkal szolgál a bírságkiszabás elveinek meghatározása terén. Az építési jog bírságkiszabási eljárásának talán leginkább figyelemre méltó eleme a bírság elengedésének a prevenció és reparáció elveinek megfelelő szabályozása.[462] Komoly jogpolitikai jelentősége és hatékonysága lehet

[461] A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény 33. §-a szerinti kémiai terhelési bírságot az egészségügyért felelős tárcának a kincstárnál vezetett számlájára kell befizetni. A bírságbevétel kizárólag a kémiai biztonság hazai fejlesztéséhez használható fel, meg nem fizetés esetén ez is adók módjára hajtandó be.

[462] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 49. §-a szerint ha a hatóság a fennmaradási engedélyt megadja, illetőleg a lebontást tudomásul veszi, építésügyi bírságot szab ki. Ha ellenben az építtető a szabálytalanul megépített építményt, építményrészt a kiszabott építésügyi bírság megfizetésére előírt határidő lejárta előtt lebontja, vagy a szabálytalanságot megszünteti, akkor az építésügyi hatóság a bírságot elengedi. Az építésügyi bírság sem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő

a bírság visszavonása lehetőségének, ha a jogalany a jogszabálynak vagy hatósági határozatnak megfelelő magatartást később mégiscsak tanúsítja.

Megint más módszerrel határozzák meg a bírság összegét a közlekedési igazgatásban: engedély nélkül útépítés, illetőleg út használatba vétele esetén az útügyi hatósági eljárásért fizetendő díj tízszereséig, illetőleg ötszöröséig terjedhet a bírság összege. A bírság behajtása és hovafordítása fontos kiegészítő elemei a vízvédelmi joghoz hasonlóan itt is megjelennek. Az ismételt kiszabás lehetőségét is rögzíti a jogszabály[463], amit véleményem szerint akkor is érdemes külön is kimondani, ha egyébként az a közigazgatási határozatok jogerejének hiányából magától is kikövetkeztethető.

(A határozat módosítása, visszavonása szankciós jelleggel)
A határozat módosításának, visszavonásának a megelőző fejezetben már tárgyalt, a körülmények változása miatt szükséges, közvetlenül az ellenőrzéshez kapcsolt változatai mellett önálló szankciós változata is van. A hulladékkezelési jogban, ahol az ügyfelek fegyelmezett jogszabálykövetése alapvető kérdés, a jogalkotó igen szigorúan szankcionálja a mulasztásokat, az engedély visszavonását egyenesen kötelezővé teszi a súlyosabb jogsértések esetén (ha az engedély iránti kérelemben valótlan adatok szerepeltek, az engedély megadásához előírt feltételek már nem állnak fenn,a tevékenységet megszüntetik,vagy az engedélytől eltérő módon gyakorolják), és lehetővé teszi olyan esetekben például, amikor az ügyfél nem tesz eleget nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségének, vagy akadályozza a hatóság ellenőrzési munkáját.[464]

Láthatjuk, hogy a környezetvédelmi jogalkotó a szankciós és szankciós elemeket nem tartalmazó visszavonás eseteit vegyesen szabályozza. Véleményem szerint jogelméleti, szerkezeti szempontból ez az egyébként praktikus megoldás nem teljesen kielégítő, hiszen a szankciók alkalmazása során a jogalkalmazóknak egy sor garanciális és speciális alapelvi rendelkezést is figyelembe kellene venni, úgy is mondhatnánk, a visszavonás, mint szankció egészen más háttérrel kellene, hogy rendelkezzen és egész más lebonyolítás alá kellene, hogy essen, mint az olyan módosítás, ami egészen egyszerűen a tényállásban vagy annak szakmai, jogi megítélésében beállt valamilyen változás miatt vált szükségessé.

A probléma kezelése a környezetvédelmi hatásvizsgálati jogban

Jóllehet, új szabályozási elemet nem tartalmaz, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet mégis, szinte egyedülálló a környezetvédelmi és rokonterületi jogok közül annyiban, hogy

védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

[463] A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29/A. § szerint az engedély nélküli vagy az engedélytől eltérő útépítés, útmegszüntetés, elbontás, forgalomba helyezés esetén bírságot kell fizetni, amelynek az összege a vonatkozó, útügyi hatósági eljárásért fizetendő díj tízszereséig, illetve ötszöröséig terjedhet. Ez a bírság is ismételten kiszabható, a bevétel a közlekedési hatóságot illeti meg.

[464] A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 24. §-a.

„jogkövetkezmények” fejezetcím alatt a szankciókkal kapcsolatos szabályokat önálló rendszerbe foglalta össze. Összefogta a környezetvédelmi és rokonterületi jogágak szankcióval foglalkozó rendelkezéseit, azokhoz képest néhány kiegészítést is téve. Új elem például, hogy a büntetőjogból hatásvizsgálati jogunk átvette az ún. napi tételes rendszer ötletét, a közigazgatási jogi felhasználás miatt persze igen jelentős módosításokkal. Itt a napi tétel száma érzékenyen reagál a jogsértés tartamosságára, a napi tétel összegének hatókörét pedig a környezetvédelmi jogalkotó kitágította azzal, hogy az 50-100 ezer forintos összeghatárok között az elkövetés egyéb tényezőinek a figyelembevételére is lehetőséget biztosított.

Eszerint először is az engedély nélkül folytatott, illetve a szennyezéssel vagy veszélyeztetéssel járó tevékenység gyakorlását a felügyelőség korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja, illetve az engedélyt visszavonhatja. Ezzel egyidejűleg határozatában a tevékenység engedély, illetve előzetes vizsgálat nélküli folytatásának időtartamára a környezethasználót (a tevékenység környezetre való veszélyességétől függően) ötven–százezer forint/nap összegű bírság megfizetésére kötelezi. Az engedély előírásaitól eltérően folytatott tevékenység esetén a bírság összege kettőszázezer forinttól ötszázezer forintig terjed, s amellett még elő kell írni az engedélyben rögzített feltételek betartását, intézkedési terv készítését, vagy környezetvédelmi felülvizsgálatot is.

Megvitatás, javaslatok

(A szankciórendszer multidiszciplináris kialakítása)
A környezetvédelmi és rokonterületi államigazgatási jogágazatok komolyságához, társadalmi presztízsének növekedéséhez elengedhetetlen a szankciórendszerének megerősítése a fentiekben ismertetett szórványosan megjelenő pozitív példák felhasználásával, általánossá tételével. Emellett a közigazgatási jogi szankcióknak hidat kell képezniük a többi jogág, elsősorban pedig a szabálysértési jog és a büntetőjog felé[465]. Tarthatatlan az, hogy a környezetvédelmi szabálysértések lényegében nem léteznek, a mégis meglévő általánosságban mozgó szabályok pedig alkalmazhatatlanok. A környezetvédelmi szabálysértési jogot feltehetőleg nem fogja a környezetvédelmi ágazat helyett más kidolgozni, e kérdésben a környezetvédelemnek kezdeményezően kell fellépnie. Hasonló a helyzet a környezetvédelmi büntetőjog vonatkozásában. Mind a környezetvédelmi büntetőjog, mind pedig a környezetvédelmi szabálysértési jog fejlődésének nagy lökést adhat majd az a tény, hogy az EU Bizottság Környezetvédelmi Igazgatósága nagy fontosságot tulajdonít e kérdéseknek a környezetvédelmi szankciórendszeren belül[466].

[465] Nagy Marianna említi még ezen kívül a polgári jogi és munkajogi szankciókat valamint a kártérítésre kötelezést is, majd másutt a közigazgatási jog rendelkezésére álló szankciórendszer holisztikus megközelítése mellett érvel, azzal, hogy nem lényeges, hogy a szankció melyik jogszabályban vagy jogágazatban jelenik meg, hanem az, hogy valamennyi közizgagatási jog kötelezettség megszegésének meglegyen a jogsértés természetéhez, súlyához igazodó adekvát szankciója, azaz a szankció legyen alkalmas a közigazgatási jog végrehajtásának kikényszerítésére (in. Fazekas, p. 477. és 480.).
[466] Ld. az Igazgatóság megbízásából befejezett Meteor programot, illetőleg a brüsszeli Milieu Consulting által összefogott hasonló kutatást 5 csatlakozó állam vonatkozásában.

(Közigazgatási jogi szankciók az elméletben)
A szankciók igen változatos formái közül a legtipikusabbak az adott tevékenység megtiltása vagy feltételekhez kötése, azonnal végrehajtható intézkedések foganatosítása (pl. az egészségre ártalmas élelmiszerek megsemmisítésének elrendelése), a bírság kiszabása, szabálysértési feljelentés, per indítása, fegyelmi eljárás kezdeményezése, ha a mulasztás anyagi kárt (is) okozott.[467] Külön figyelmet érdemel a felsorolásból a közigazgatási szerv általi perindítási lehetőség, mint szankció, amely egyenesen a már a jelen tanulmányban is néhányszor megidézett, az európaiétól gyökeresen eltérő szemléletű egyesült államokbeli közigazgatási jog felé mutat.

A közigazgatási jogi szankciók lehetnek anyagi és eljárásjogi, szubjektív és objektív, represszív és nem represszív, továbbá speciális anyagi jogi szankciók, azaz bírságok, felügyeleti bírságok, igazgatási korlátozások (engedélyek visszavonása, felfüggesztése, eltiltás stb.)[468].

A szankciókat az eljárás alá vont személy cselekménye és tudata viszonyának az alapján is osztályozhatjuk. A magyar közigazgatási jogi szankciórendszert alapvetően az objektív felelősség uralja. A szankciók további lehetséges csoportosítási módja azok szabálysértési szankciókra, anyagi jogi bírságokra és egyéb közigazgatási jogi szankciókra való felosztása. A szabálysértési szankciók szubjektív alapúak, a szándékosság-gondatlanság fogalompárra épülnek. Az anyagi jogi bírságok azonban már szinte kivétel nélkül objektív felelősségen alapulnak, azaz a kiszabásukhoz nem szükséges a jogsértőnek a jogsértéshez való tudati viszonyát vizsgálni, elegendő a tényállásszerűség, azaz a jogsértés ténye. A harmadik típusú szankciók (jogkorlátozások, felfüggesztések, tiltások stb. az ún intézkedések) járulékosan vagy önállóan szabhatók ki, és ezek esetében vegyes a felelősség alapja, hiszen ezeket egyaránt ki lehet szabni tényállásszerűség és vétkesség alapján.[469]

Az objektív felelősség a modern magyar közigazgatási jogban az 1976. évi II. törvényben jelent meg először, mégpedig a „szocialista nagyvállalatokkal" szemben. Ez a tény sajnálatosan tükrözte azt a szemléletet, hogy a környezetszennyezés egyfajta elszámolási viszony, és nélkülözi a morális értékítéletet. Az objektív közigazgatási jogi felelősség és a környezetvédelem viszonyát tovább erősíti, hogy maga a jogintézmény a polgári jogi veszélyes üzemi felelősség nyomán, mint kártelepítési eszköz került át a közigazgatási jogba, bár a kilencvenes évektől kezdve lényegében az összes közigazgatási ágazatban való tömeges elszaporodása mögött az ágazati forrásteremtés szándéka is meghúzódhatott. Az objektív felelősséget a közigazgatási jogérvényesítés „csodaszerének" is tartották, ezt azonban az alaposabb gyakorlati kutatások távolról sem igazolták vissza.

Szövegszerű javaslatok

Szankciók

[467] Lőrincz-Takács, p. 176-177.
[468] In: Fazekas p. 488-489.
[469] Nagy M. p. 2-5.

(1) A környezetvédelmi jogszabályok és hatósági határozatok súlyos, illetőleg jelentős következményekkel járó megszegéséért a környezetvédelmi és rokonterületi jogszabályok szankciókat kell kilátásba helyezzenek, amelyeket akkor kell alkalmazni, ha az egyéb jogkövetkezmények nem jártak eredménnyel vagy alkalmazásuktól nem várható eredmény.

(2) A környezetvédelmi és rokonterületi jogi szankciók alkalmazása nem zárja ki ugyanazon tényállás alapján szabálysértési, büntetőjogi, munkajogi vagy polgári jogi szankciók alkalmazását.

(3) A szankciót jogszabály az állapotjellegű vagy mulasztásban megnyilvánuló normaszegés esetén napi tételekben is meghatározhatja. A szankció hatástalansága esetén ismételten, szükség esetén többször is kiszabható.

(4) A jogszabályokban meghatározott keretek között a szankciók kiszabásakor figyelembe kell venni a normaszegés nagyságával, felróhatóságával, az okozott kárral vagy veszéllyel való arányosságot, a normaszegés időtartamát vagy ismétlődő jellegét, illetőleg törekedni kell a szankció lehető legnagyobb visszatartó hatásának elérésére.

(5) A szankció részben vagy egészben elengedhető, ha a normaszegő vállalja, hogy az okozott kárt helyrehozza vagy veszélyhelyzetet megszűnteti. A normaszegő vállalását a hatóság határozatban fogadja el, amelyben meghatározza a teljesítés módját és határidejét, az ellenőrzés idejét, illetőleg rögzíti azt, hogy a szankció mennyiben súlyosodik a vállalás meghiúsulása esetén.

(6) A bírság vagy egyéb szankció pénzben meghatározott egyenértéke adók módjára behajtható köztartozás.

(7) A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok határozataiban kiszabott bírság összegét vagy egyéb szankció pénzbeli egyenértékét a kiszabó hatóság számlájára kell befizetni. Ezt az összeget a hatóság teljes mértékben az ellenőrzési tevékenységének finanszírozására fordítja.

9. Adatkezelési rendelkezések

Eljárásjogi probléma

(A környezetvédelmi és rokonterületi hatósági munka és információszolgáltatás megalapozása)

A hatósági munkának és a közösségi részvételnek is alapvető feltétele a környezet állapotára és a környezetbe való kibocsátásokra vonatkozó teljes körű és pontos adatok megléte[470]. Emiatt a környezetvédelmi és rokonterületi jogok[471] egyre több adatkezelésre,

[470] Krämer rámutat a környezeti információ generálással kapcsolatos monopolhelyzetek veszélyére. Az EU-ban ehhez képest legalább nem csupán a tagállamok az egyedüli forrásai a környezetállapotra vonatkozó információnak – ami a rákfenéje egyébként a nemzetközi környezetjognak. A Bizottság és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség számos tudományos és technikai szatellit intézménnyel kiegészülve lassan megismerteti és elfogadtatja az európaiakkal a környezettel kapcsolatos alapvető tényeket (Függelék, 5. tanulmány).

[471] Például a kémiai biztonság kérdéseiben, ami két rokonterületet, a közegészségügyi és a belügyi igazgatást is érinti. Michael Warning (Függelék, 4. tanulmány) hosszan sorolja és elemzi azokat a nemzetközi

azaz adatok begyűjtésére, feldolgozására, átadására és szolgáltatására vonatkozó szabályt tartalmaznak. Az egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabályozás ezen a jogterületen egyedülálló lehetőséget nyújtana egy lényegében az összes jelentős környezethasználatra kiterjedő adatbázis létrehozására. Elképzelhető például, hogy az új szabályozásban elhelyezhető lenne egy az ügydöntő hatóságokat kötelező rendelkezés, aminek az alapján a határozatuk jogerőre emelkedése (és végrehajthatósága) után egy közös nyilvántartásba bevezetik az általuk kiadott engedély nyomán keletkező új környezethasználatokat.

(Általános adatgyűjtés az egyedi környezetvédelmi és rokonterületi hatósági eljárásokban)
A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok adatéhsége nagy, ezért egyre növekszik azoknak a rendelkezéseknek a száma, amelyek a jogalanyokat különböző adatszolgáltatásokra kötelezik. Nem minden esetben egyértelmű azonban, hogy az adatszolgáltatási kötelezettség az adott eljárásra vonatkozik-e, vagy a hatóság más eljárások megindításához, általános jellegű szervezési feladatköreinek végrehajtásához vagy esetleg jogszabályi kötelezettségen alapuló, saját adatbázisának a feltöltéséhez szükséges. A megkülönböztetésnek igen jelentős kihatásai lehetnek magára az adatszolgáltatás módjára, a költségek viselésére és egyéb kérdésekre.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(Adatszolgáltatási kötelezettség az engedélyezési eljárásban)
Kifejezetten az engedélyezési kötelezettséggel köti össze az adatszolgáltatási kötelezettséget a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet. Ennek 18. §-a szerint a vízhasználó vagy az, aki a jogellenes állapot megszüntetésére a jogszabály szerint egyébként köteles, meghatározott tartalmú, a vízjogi létesítési és üzemeltetési engedélyezési eljárásra irányadó terv és adat szolgáltatására is kötelezhető. Fontosak emellett a vízgazdálkodási (vízikönyvi) nyilvántartás szabályai (22. §), hiszen a vízikönyv a valóságos állapotnak megfelelően, hitelesen tartalmazza és tanúsítja a vízimunkákra, a vízilétesítményekre és vízhasználatokra vonatkozó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket.

A vízikönyv talán a legjobb példája annak, hogy pusztán az engedélyezési eljárásokból táplálkozó (tehát az üzemeltetőkre lényegében semmilyen plusz terhet nem rakó), viszont évtizedek óta fennálló, következetesen vezetett nyilvántartás milyen értékes adathalmazt tud produkálni.

(A környezethasználó rendszeres adatszolgáltatásra kötelezése)
A környezethasználót vagy azt, aki a jogellenes állapot megszüntetésére a jogszabály szerint egyébként köteles[472], több környezetvédelmi vagy rokon területi jogszabály is rendszeres adatkezelésre (gyűjtésre, feldolgozásra, továbbításra stb.) kötelezi. A természetvédelmi jog a barlangokról szóló szabályozásában a meghatározott engedéllyel

adatgyűjtési és -kezelési rendszereket, amelyek a kémiai biztonság nemzetközi hálózataiban ezt az alapvető munkát elvégzik, mint amilyenek a SIDS, ICCA, HPV és GHS rendszerek is.
[472] A vízgazdálkodásról szóló 1995.évi LVII.törvény 33. § (3) bekezdése.

rendelkezőket az engedély ellenőrzésének igényeitől lényegében teljesen független, a természetvédelmi igazgatás igényeinek megfelelő adatszolgáltatásra kötelezi. A barlangok nyilvántartásáról, a barlangok látogatásának és kutatásának egyes feltételeiről, valamint a barlangok kiépítéséről szóló 13/1998. (V. 6.) KTM rendelet 16. § szerint az engedély jogosultja a kutatás előrehaladásáról évenként, a tárgyévet követő év február 15-éig köteles tájékoztatni a felügyelőséget és az igazgatóságot (kutatási jelentés). Az elektronikus formában is benyújtható jelentést a felügyelőség 30 napon belül továbbítja a nyilvántartás számára.

Az idézett szakaszhoz korábban egy (9) bekezdés is tartozott, ami szerint „*a kutatás befejezését követően a kutatásról zárójelentést kell készíteni, és az igazgatóságnak – a kutatás befejezésétől számított – 30 napon belül be kell nyújtani.*", azonban ezt 2005-ben hatályon kívül helyezték. A részjelentések központi feldolgozásával a Nyilvántartásban, feltehetően ezt a problémát át tudják hidalni. Fontos viszont, hogy a jelenlegi jogszabályszövegben is megjelenik az elektronikus jelentéstétel lehetősége (de még nem kötelezettsége), illetőleg a jelentéstétel idejére és tartalmára vonatkozó rendelkezések.

(Adatnyerés a hatóság ellenőrzési tevékenységével kapcsolatosan)
Az adatszolgáltatási kötelezettség egyes esetekben a határozat végrehajtásának ellenőrzéséhez kötődik vagy éppen az önellenőrzéshez kapcsolódó rendszeres jelentéstételi kötelezettségben jelenik meg. A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletben az adatkezelés szempontjai már az „Értelmező rendelkezések" című fejezetben megjelennek, ahol a jogalkotó a diffúz források fogalmát éppen az adatok feldolgozhatósága szempontjából határozza meg:

„3. § E rendelet alkalmazásában:
42. diffúz források: nem pontszerű források, illetve sok kisebb vagy elszórt forrás, amelyekből a szennyező anyagok a vízbe kerülhetnek kibocsátásra, amelyek a felszíni vizekre gyakorolt együttes hatása jelentős lehet, és amelyek esetében nem praktikus a jelentések begyűjtése egyedileg minden forrásból."

Adatok keletkeznek az önellenőrzés során is: a kibocsátó köteles a szennyvízkibocsátás jellemzőiről és a technológiai folyamatok üzemviteléről adatot szolgáltatni, és évente összefoglaló jelentést készíteni, illetve az illetékes felügyelőségnek benyújtani. Árulkodik a szöveg másodlagos adatgyűjtési célzatáról az összefoglaló jelentés igénye, ami már közvetlenül a megfelelő adatbankba kerül.

(A rendkívüli eseményekkel kapcsolatos jelentésekből származó adatok)
Adatszolgáltatási kötelezettség természetesen minden rendkívüli eseményből keletkezik. A felszíni vizes kormányrendeletben erre is jó példa található, amely a kibocsátó üzemszerű működésén kívülálló okból bekövetkező, rendkívüli szennyezés esetére ír elő a kibocsátó terhére haladéktalan bejelentési kötelezettséget. Az ilyen adatszolgáltatás elmulasztása a rendszeren belül a legsúlyosabb szankciókat vonja maga után: ilyenkor ugyanis a rendkívüli vízszennyezési vagy csatornabírság ötszörösét kell megfizetni (36. § (1) bekezdés).

(Adatátadás, azaz más hatóságok adatai, mint adatforrás)

Végül a felszíni vizes rendelet már az új generációs környezetvédelmi alap jogszabályok többségéhez hasonlóan külön „Adatszolgáltatás" fejezettel is rendelkezik, ezalatt azonban inkább adatátadást (azaz nem a nyilvánosságnak szóló, illetőleg nem is kizárólag az engedélyestől vagy más jogalanytól a hatóságnak címzett, hanem elsősorban a hatóságtól hatóság felé irányított adatmozgást) kell érteni (40. §). A kibocsátásokkal és a szennyezés-csökkentési intézkedési tervvel kapcsolatos – a 2006/11/EK irányelv alapján –, az Európai Bizottság részére történő adatszolgáltatásról eszerint a miniszter gondoskodik. A kibocsátási adatok a Központi Statisztikai Hivatal számára statisztikai felhasználás céljából, az adatvédelmi szabályok megtartása mellett hozzáférhetők. Az adatszolgáltatás során közölt adatok teljes körűségéért, a bejelentésre kötelezett felelős.

Lényeges az átadott adatok minőségéért és teljeskörűségéért való felelősség megállapítása a felszíni vizes kormányrendeletben. Az már jogszabály-szerkesztési kérdés, hogy „A monitoring jelentés, illetve záró dokumentáció tartalmi követelményei" címet viselő 5. számú melléklet nem ehhez a címhez fűződik közvetlenül. A melléklet, amelyet nem idézek részleteiben, jó példa az adatszolgáltatás tartalmi követelményeinek részletes meghatározására.

A levegőtisztaság védelmi jogban is találkozunk az adatátadás (itt már kifejezetten csak az állami szervek között, az adatok egyszeri, vagy méginkább rendszeres átadása) szabályozásával, ami egyébként a környezetvédelem más ágazataiban megfelelő szabályozás hiányában komoly gyakorlati problémát jelent. A levegőtisztaság védelmi jog egyértelműen állást foglal atekintetben, hogy minden légszennyezettségi vizsgálatot végző állami szervezet köteles az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer számára a birtokában lévő adatokat szolgáltatni[473]. Nem szól róla a szabályozás, hanem nyilvánvalóan természetesnek tekinti, hogy az adatátadás ingyenes.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvénynek a „Természetvédelmi információs rendszer" című fejezete (67. §) tartalmazza, hogy a természetvédelmi információs rendszert a miniszter az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer önálló részeként működteti. A hatóság eljárásához szükséges adatokat a többi hatóság, állami és önkormányzati szervezet köteles rendelkezésre bocsátani. A védett természeti területek és értékek nyilvántartása, törzskönyvének vezetése pedig a természetvédelmi hatóság feladata.

Az utóbbi évek Natura 2000-es területekkel kapcsolatos botrányai sajnálatos módon illusztrálták, hogy milyen problémát okoz az, ha a természetvédelmi-környezetvédelmi hatóság ezt a nyilvántartási feladatát nem képes megfelelően ellátni. Az pedig, hogy a hatóságok különböző nyilvántartásai és az ingatlannyilvántartás adatai etekintetben jelentősen és tömegesen eltérnek elsősorban pénzügyi, államháztartási kérdés, mivel a környezeti hatóságok egyszerűen nem tudják megfizetni a bejezegyeztetés költségeit, akkor sem, ha egyébként arra tudnának forrásokat biztosítani, hogy az európai természetjogi védettség kiterjedését minden területen egyértelműen tisztázzák.

[473] Ezt teszi egyébként a Ttv. 67. § (2) bekezdése is, azonban ezzel a gyakorlati problémákat nem sikerület áthidalnia.

(A hatóság saját mérései)
Láttuk, hogy elsősorban a kényszerű takarékosság jegyében környezetvédelmi és rokonterületi jogunk mindent elkövet annak érdekében, hogy a különböző adatbankjaihoz a „befizetéseket" az engedélyesek és az üzemeltetők teljesítsék, ne pedig maguknak a hatóságoknak kelljen a terepre menni, és ott rendszeres monitoring tevékenységet végezni. Legalább részben a hatóság saját méréseit, részben pedig az önellenőrzés jogintézményét használta fel viszont a korábbi levegőtisztaság védelmi jog, amikor az önellenőrzésre kötelezés lehetőségét engedte olyan esetekben, amikor az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat keretében nem állt rendelkezésre adat vagy az nem kellő részletességű.

A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Korm. sz. rendelet „A légszennyezettség mértékének szabályozása" című fejezetben már kitért az adatszolgáltatás kérdésére (7. §), amikor előírta, hogy az ország területén a légszennyezettséget és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat segítségével kell rendszeresen vizsgálni és értékelni. A mérőhálózat telepítése és fenntartása, valamint az egyéb vizsgálati módszerek feltételeinek biztosítása állami feladat, azonban a hatóság a légszennyezőt légszennyezettségi mérések elvégzésére kötelezheti, amennyiben az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat keretében nem áll rendelkezésre adat, vagy az nem kellő részletességű.[474]

(Komplex adatnyerési rendszer a levegőtisztaság védelemben)
A rendelet a „Helyhez kötött légszennyező pontforrásra vonatkozó szabályok" című fejezetben is foglalkozott adatszolgáltatási kérdésekkel, lehetővé téve a hatóság számára az üzemeltető kötelezését a kibocsátások ellenőrzésére, majd a kérdést egy külön ennek szánt, Adatszolgáltatás c. fejezetben taglalta (alapbejelentés és a légszennyezés mértékéről szóló, éves bejelentés). A bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettség eszerint nyomtatványon és elektronikus úton is teljesíthető. Az adatszolgáltatónak gondoskodnia kell az adatok teljeskörűségéről, a dokumentumok archiválásáról. A hatóság adott esetben engedélyezheti az eltérő adatszolgáltatás teljesítését, ha az adatlapok műszaki, technológiai okok miatt nem alkalmazhatók. Az új légszennyező források esetére is kitért a szabályozás, ilyenkor az alapbejelentést a használatbavételi engedélykérelemmel együtt kell teljesíteni, előírta továbbá a bekövetkezett változások 60 napon belüli bejelentését.A légszennyezettségi vizsgálatot végző állami szervek kötelezettsége az értékelt, minősített adatokat statisztikailag feldolgozva, valamint a rendszerezett és szakmailag ellenőrzött alapadatokat az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerbe eljuttatni. A nem az állam által működtetett mérőhelyek és az állami központi mérőhálózatok közötti adatcserét megállapodásban kell szabályozni.Természetszerű követelmény a légszennyezettségi adatok nyilvánossága, az hatóságok közötti kölcsönös cseréje. Az uniós és nemzetközi adatszolgáltatási, értesítési és jelentéstételi kötelezettségek teljesítése pedig a miniszter feladata.

Az adatszolgáltatási kötelezettségek a hatóságok oldalán, mint kötelezettségek is szerepelnek, kiterjedve a levegőterhelési és légszennyezettségi adatok folyamatos mérésére, gyűjtésére és elemzésére, a helyi levegőtisztaság-védelmi információs rendszer működtetésére, a légszennyezettségi adatok rendszeres értékeléséré és nyilvánosságra

[474] Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Lr. helyébe lépő 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 23. §-a is.

hozatalára. A települési önkormányzat jegyzője is adatokat szolgáltat a felügyelőségnek, s ő is adatok közlésére kötelezheti a hatáskörébe tartozó légszennyezőt.

(A környezeti információs rendszerekkel kapcsolatos alapvető tartalmi követelmények a környezetvédelmi törvényben)
Nem tartozik az eljárásjogi kérdések közé, azonban a szoros összefüggés miatt röviden hivatkozunk a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény V. fejezetére, amely „A környezet védelmének megalapozása" átfogó címet viseli, és egyebek közt tartalmazza a „Környezetvédelmi információs rendszer és tájékoztatás" című alfejezetet. Itt találjuk az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerre vonatkozó alapvető előírásokat, amelyek biztosítják a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérését, igénybevételi és terhelési adatainak mérését, gyűjtését, feldolgozását és nyilvántartását. Mindezek rendeltetése első sorban a környezetre gyakorolt hatások okainak feltárása, a tervezés, a hatósági intézkedések megalapozása. Itt is megjelennek a különböző adatszolgáltatási kötelezettségek, amelyek teljesítése nagyban hozzájárul a rendszer működőképességéhez. Itt utal a törvény az adatvédelmi törvény előírásaira, úgy rendelve, hogy a környezet állapotára, igénybevételére és használatára vonatkozó adatok a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok szerint kezelendők; valamint a települési önkormányzat rendszeres tájékoztatási kötelezettségére, a lakosság irányában, a lakóhelyi környezet állapotának alakulásáról.

Láthatjuk, hogy ezek az alapvetően anyagi jogi rendelkezések, miként a környezetvédelmi és rokonterületi jogban annyiszor, elválaszthatatlanul kapcsolódnak a fejezetben már tárgyalt eljárási kérdésekhez, sőt egy alapvető új szempontot, a költségviselés kérdését is felvetnek.

Megvitatás, javaslatok

(A párhuzamos adatszolgáltatási kötelezettségek felszámolása)
Az új eljárási jogszabálynak vagy a környezetvédelmi és rokonterületi jogok eljárási rendelkezéseit felülvizsgáló programnak át kellene majd tekinteni és meg kellene szüntetni a párhuzamos, indokolatlan adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ugyanakkor egy ilyen szabályozásnak gondoskodni kell az egységes elveket követő adatszolgáltatás bevezetéséről, nem utolsó sorban a teljes körű Integrált Szennyezés-megelőzési és Ellenőrzési Rendszer (IPPC) elveinek következetes meghonosítása révén[475].

Ezen túlmenően rendezni kell az adatátadással kapcsolatban két vagy több hatóság közötti együttműködésről, a minőségbiztosításról, az adatok továbbadásakor felmerülő számos kérdést is[476].

[475] Ld. elsősorban az OECD 1996-ban kiadott összefoglalóját. Magyarországon az IPPC rendszerekkel kapcsolatban a REC-nél és az EMLÁ-nál hozzáférhetők tanulmányok, adatok. Fülöp 22., 28. és 30.
[476] Ld. az EMLA tanulmányát a természetvédelmi adatok kezeléséről, amelyet a KvVM Természetvédelmi Hivatalának megrendelésére készített.

Úgy gondolom, hogy éppen az adatszolgáltatás az a terület, ahol a közigazgatás szervezetlensége nagyon sok gyakorlati problémát, tetemes felesleges költséget okoz a gazdaságnak, amit például az amerikai közigazgatási jog már száz évvel ezelőtt sem engedett volna meg. Igen távol áll az inkább etatista európai, közép-kelet európai hagyományokból építkező magyar közigazgatási elmélet attól a pragmatikus szemlélettől, ami az amerikai közigazgatási gondolkodást a kezdetektől jellemzi. E tudomány első jeles képviselője Woodrow Wilson, aki később 1913 és 1921 között az Egyesült Államok elnöke is volt más a XIX. század végén a „jó kormányzás" (nem teljesen a mai értelemben vett, de ahhoz közel álló értelemben vett) megvalósítására hívott fel, azzal, hogy *„A közigazgatás tanulmányozásának célja az igazgatási módszereknek az empirikus kísérletezgetés zűrzavarától és költségességétől való megmentése, s egyben szilárd elveken nyugvó alapokra helyezése."*[477]

(Adat-információ)
Irigylésre méltó az amerikai közigazgatás tudomány, ahol, akár a jogász szakma háttérbe szorítása árán is, nagy súlyt helyeznek olyan tudományágak szerepeltetésére, mint a politikai filozófia, politikai szociológia, politológia, történettudomány, közgazdaság-tudomány, döntéselemzés és igazgatás-tudomány[478]. A magyar közigazgatási jog viszont még ott sem veszi igénybe a segédtudományok segítségét, ahol ez egészen nyilvánvaló volna. Beláttuk, hogy az információ előállítása, feldolgozása, továbbítása, átadása, majd hozzáférhetővé tétele a közigazgatási jogban kiemelkedő jelentőségű szabályozást igénylő terület (a környezetvédelmi jogban ez a kiemelkedő szerep, ha lehet, még hangsúlyosabb), ugyanakkor nem érezni a szabályozásunkon azt, hogy arra az információval foglalkozó természettudományos alapok bármilyen hatást gyakoroltak volna.

Nem tudatosítja például a magyar jog a közérdekű adatokhoz/információhoz jutás szabályozásakor az adat és az információ különbségét, jóllehet ezt a szakirodalom – joggal – közhelyként kezeli: „*…az adatfeldolgozási rendszer előre meghatározott elv (algoritmus) szerint adatokat dolgoz fel valamilyen információ nyerése érdekében*."[479] A fogalmi tisztázás, elkülönítés után természetesen már arra is mód nyílik, hogy a két fogalom közötti viszonyra nézve is következtetéseket vonjunk le, pl.: „*Minél tökéletesebb a tervezés és a végrehajtás, az információs rendszer és az adatfeldolgozási rendszer közötti különbség annál inkább mérséklődik.*"[480]

(Az információhoz jutáshoz való jog háttérfeltétele: az információs rendszer teljessége)
Jogunk több tekintetben is (az alkotmányjogban és az alkotmányerejű adatvédelmi jogban általános érvénnyel és a környezetjogban ehhez képest speciálisan) biztosítja a közérdekű környezeti információkhoz való hozzáférés jogát. A segédtudományok ugyanakkor arra figyelmeztetnek minket, hogy az információszolgáltatás az információs rendszernek csupán egy része. Az információs rendszer egy adott szervezeten belül az információ feldolgozási eszközeit és módszereit, az információáramlás körét, a továbbítás, feldolgozás és felhasználás módja. Minél szabályozottabb az információs rendszer, annál

[477] Stillman, p. 9.
[478] Stillman, p. 13-14.
[479] Horváth, p. 156.
[480] Horváth, p. 156.

hatékonyabbak lesznek maguk az információk. Ehhez az információt nem elég csak begyűjteni, hanem azokat rendszerezni, tárolni, mielőbb feldolgozni és elemezni, valamint a felhasználókhoz továbbítani kell.[481]

Nem kétséges, a magyar információs jog vagy a környezeti információhoz való jogosultságot szabályozó jogterület nincs még tekintettel erre a rendszerszerű megközelítésre. Megjegyezzük, hogy bár az idézett szerző más irányú tapasztalatai miatt inkább az oktalanul begyűjtött információ nem megfelelő feldolgozására és terítésére gyanakszik, ami egyébként kétségtelenül a környezeti és rokonterületi információs rendszereknek is sajátja, a rendszer egyensúly hiánya a másik módon is megfigyelhető, ti. úgy, hogy a környezeti információszolgáltatási kötelezettségeket a hatóságok azért nem látják el, nem láthatják el megfelelően, mert nem gondoskodtak az összes szükséges információ beszerzéséről és/vagy feldolgozásáról.

Az informatikai szakirodalom további jelentős tanulsága, hogy ha az információs rendszereknek csupán egyes elemeit kultiváljuk, az egyes elemek értéke a rendszerből kiemelve jelentősen csökken, ha ugyan nem szűnik meg teljesen: „A rendszer tulajdonságai nem az alkotóelemek tulajdonságainak egyszerű összegződéseként állnak elő, mivel az elemek közötti kapcsolat minőségileg új, ún. integratív tulajdonságokat hoz létre. Ezáltal értéke nem azonos az alkotóelemek értékeinek összegével – mert ez csupán számszerűségi oldalát tükrözné – hanem minőségileg több annál. A belső elemek célszerű kapcsolódása és összefüggése azok önálló értékét számottevően emelheti."[482] Nyilvánvalóan igaz ez akkor is, ha az információs rendszert a begyűjtés-feldolgozás-szolgáltatás elemeiből állítjuk össze, de természetesen akkor is, ha az egyes információs rendszerek tartalmi elemeit szemléljük. Így a jelenlegi környezeti információs rendszereink további gyengeségére mutat rá az, hogy nem megoldott még a különböző környezeti elemekkel kapcsolatban összegyűjtött információs rendszerek összekapcsolása egymással és a releváns egyéb társadalmi gazdasági információkkal, még akkor sem, ha az integrált szennyezés kibocsátási és átviteli rendszerekre vonatkozó nemzetközi jogi és EU-s kötelezettségek ebbe az irányba mutatnak.

(Az információ minősége)
Kevés figyelmet kap jelenlegi információhoz való hozzáférést biztosító jogunkban az információ minősége, holott ezt a szempontot messze nem lehet eleve adottnak feltételezni. A közigazgatási informatika követelményei e tekintetben azt diktálják, hogy az információ lehetőleg:

- legyen egyszerű és rövid;
- legyen tartalmi, azaz a célokra és az eredményekre hívja fel a figyelmet, ne pedig a módszerekre és eljárásokra;
- ne tartalmazzon „zajt" azaz közhelyeket, irreleváns adatokat;
- érthetően legyen megfogalmazva;
- legyen pontos (jó, ha minél inkább számszerűsített, de „a felesleges pontosság csak növeli a terjedelmet, nehezíti az áttekintést és szükségtelen fáradozást igényel")

[481] Horváth, p. 157.
[482] Horváth, p. 156.

- időszerű (aminek nyilván korlátja a túlzott pontosság és az, ha túl sok a közbeiktatott állomás, azaz túl hosszú az információs csatorna);
- ellenőrizhető (ami a közbeiktatott állomások számával természetesen szintén összefügg);
- flexibilis (bizonyos mértékű súlyeltolódás legyen a tartalomban);
- ugyanakkor folyamatos is (máskülönben az összehasonlíthatóság, az információ értékelésének egyik legfontosabb eleme elvész);
- hasznos és
- gazdaságos.[483]

Szövegszerű javaslatok

Adatkezelés

(1) A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok kötelesek a hatáskörükbe tartozó információt egységes rendszerben gyűjteni és feldolgozni, függetlenül attól, hogy az információ a hozzájuk benyújtott engedélyezési dokumentációban található, ellenőrzési tevékenységük során keletkezett, a környezethasználók jelentéseiből, adatszolgáltatásából származik, rendkívüli események kivizsgálásából, utóvizsgálatából, más hatóság adatátadásából ered vagy a hatóság saját méréseinek eredménye.

(2) Az adatokat a hatósághoz eljuttató, átadó személyek, szervezetek felelősek az adatok teljeskörűségéért és minőségéért, különös tekintettel pontosságára, időszerűségére és ellenőrizhetőségére. Az adatok eljuttatásának, átadásának költségeit, ha jogszabály másként nem rendelkezik, e személyek és szervezetek viselik.

(3) Az adatokat elektronikus formában kell eljuttatni a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságokhoz a jogszabályban vagy a hatóság határozatában meghatározott tartalomban és időkeretek között.

(4) Az adat megküldésére kötelezett szervezet vagy személy mentesül e kötelessége alól, ha a hatóság és az adatküldés körülményeinek megjelölésével igazolja, hogy az adatot már más hatóság számára elküldte. Minden olyan esetet azonos adatküldésnek kell tekinteni, amikor az eredeti adathalmazból a hatóság által kért adatok bárki számára hozzáférhető számítástechnikai eszközökkel kinyerhetők.

10. Az engedéllyel egy tekintet alá eső egyéb eljárási formák szabályozása

a. Bejelentés, hozzájárulás, kijelölés, elismerés

Eljárásjogi problémák

(A kieső garanciális elemek pótlása)

Bár a jelenlegi magyar környezetvédelmi közigazgatási jog kétség kívül az engedély köré épül, a környezetvédelmi és rokon államigazgatási eljárások az engedélyezési eljáráshoz hasonló, esetenként abból kialakult speciális eljárás fajtákat is alkalmaznak[484]. Ilyen

[483] Horváth, p. 159-161.

[484] Nem célja a dolgozatomnak a környezetvédelmi igazgatás teljes eszköztárának feltérképezése, elemzése, lényegében a command and control típusú, hagyományos ám még mindig nélkülözhetetlen és uralkodó szerepét sokáig megtartó engedéllyel és az ahhoz kapcsolódó ellenőrzési jogintézményekkel foglalkoztam, és

egyebek között a bejelentési kötelezettség, amely a kisebb jelentőségű ügyekben egy egyszerűsített, majdhogynem automatikus engedélyezési eljárás. A rokonterületek közül elsősorban az erdészeti jog kísérletezik a bejelentés jogintézményének bevezetésével[485], azonban vitatott, hogy milyen eljárási garanciákkal lehet majd kiegyensúlyozni a kieső közvetlen hatósági kontrolt, illetőleg, hogy magyar viszonyok között, a létszámhiánnyal küzdő környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok mennyiben tudják majd teljesíteni a bejelentéssel vagy akár az általános engedélyezési eljárással szükségszerűen együtt járó megnövekedett helyszíni ellenőrzési kötelezettségeket[486].

(A hatóság hallgatásának ellentmondásos eljárásjogi értékelése)
A csak bejelentés köteles eljárásokban a jogosult nem nyújt be alakszerű kérelmet, csupán megfelelő egyszerűsített kellékekkel és formában bejelenti bizonyos tevékenység végzésének szándékát. A hatóság főszabályként nem folytat bizonyítási eljárást és alakszerű határozatot sem hoz, csupán egy rövidített határozatban. E rövidített határozatra a „jóváhagyás" kifejezést használják a víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV. 25.) KöViM sz. rendelet 3. és 8. §§.

Amennyiben a hatóság valamilyen formában tudomásul veszi a bejelentést, ez a közigazgatási aktus a továbbiakban a bejelentő számára engedélyként szolgál. Egyes esetekben a jogszabály rendelkezhet úgy is, hogy még ez az egyszerűsített eljárás is elmaradhat és az államigazgatás hallgatása is a beleegyezését jelenti a tevékenység folytatásába[487]. Ez a fejlemény ugyanakkor nincs összhangban az általános közigazgatási jogunk fejlődésének irányával, amely más vonatkozásokban, a szakhatóságokkal kapcsolatban egyértelműen a határozott nyilatkozat szükségességét követeli meg a korábbi passzív beleegyezés helyett[488].

---

a jelen fejezetben röviden vizsgált bejelentés is ezen az oldalon áll. Kitekintésként az ún. nem jogi (ami persze tévedés) vagy helyesebben alternatív környezeti igazgatási eszközöket elemzi a Függelék 11. sz. tanulmányában Jordan, Rüdiger, Würzel és Zito. Az alternatív szabályozási eszközök egyrészről a piacalapú szabályozási eszközök (Market Based Instruments – MBI) az adók, a támogatások, a kibocsátási jogok kereskedelme, az ökocímkék és a visszaváltási díjak. A nem gazdasági jellegű alternatív eszközök az önkéntes megállapodások (definíciós elemei általában a tárgyalásos előzmény és a hatóságok általi jóváhagyás), de ide sorolják az egyoldalú kötelezettségvállalásokat és a hatósági önkéntes programokat, sőt a vállalat-lakoság megállapodásokat is.

[485] Az anyaggyűjtés lezárása után a telepengedélyezési eljárást is átalakították, jelentős részben átterelve a tevékenységeket a korábbi, egyébként egyszerű és hatékony engedélyezési eljárásból a bejelentési eljárásba.

[486] Nem beszéltünk még akkor azokról az esetekről, amelyekben az ellenőrzési és szankcionálási eljárásokat megelőzően nem jön létre jogviszony a közigazgatási szerv és az ügyfél között – Patyi András ex lege szabályozási módnak nevezi ezeket az önkéntes jogkövetéssel realizálódó jogi normákat (Patyi 2, p. 52. és 58.).

[487] Ilyen volt például a nyomvonalas távközlési létesítmények engedélyezéséről szóló 15/1980. (VII. 25.) KPM-ÉVM együttes rendelet is. A rendelet ma már nem hatályos, azonban a jelenleg hatályos 29/1999. (X. 6.) KHVM rendelet 4. § (3) bekezdése, amely az 50 méternél nem hosszabb távközlési létesítmény létesítése vagy módosítása esetén csak bejelentést ír elő, ugyancsak hallgat arról, hogy a bejelentés nyomán a hatóságnak bármilyen intézkedési kötelezettsége volna.

[488] Határozottan ellene van ennek a megoldásnak Paulovics Anita: "A hallgatás-beleegyezés elvének alkalmazása több szempont alapján is vitatható: Egyrészt azért, mert a közigazgatási szerveket nem passzivitásra, hanem aktivitásra kell ösztönözni, illetőleg kötelezni. Másrészt az elv alkalmazása esetén olyan többletjogokhoz juthat az ügyfél, amelyek másként nem illetnék meg." (Paulovics, p. 176.)

A probléma megfogalmazása a német környezetvédelmi jogban

A német környezetvédelmi jog a magyart jó tíz évvel megelőzve, a német egyesítés után tért rá a környezetvédelmi engedélyezési eljárások leegyszerűsítésének rögös útjára, amely során a szakirodalom szerint nem lett lényegesen hatékonyabb a környezetvédelmi közigazgatás, viszont számos jelentős eljárási garancia veszett el[489]. Az érintett elsősorban az útépítés és lakásépítés területéről felsorolt egyes beruházásokat (főként a tevékenységek módosítását) a bejelentéstől számított egy hónapon belül a bejelentő elkezdheti, amennyiben nem kapott választ a hatóságtól. Ugyanakkor pozitív eleme a szabályozásnak, hogy az ilyen esetekben bármely ellenérdekű ügyfél kérelmet terjeszthet be az engedélykötelezettség megállapítása végett és az is, hogy a bejelentési kötelezettség nem csak a jelentős módosításokra vonatkozik, hanem minden olyan módosításra, amely hatással lehet a környezetre, függetlenül attól, hogy e hatásokat a beruházó pozitívnak vagy negatívnak értékeli.

Fodor László rámutat, hogy az engedélyezés bejelentéssel való felváltásának legfontosabb elvi kifogása az elővigyázatosság és a megelőzés elvének a sérelme. A környezetvédelmi anyagi jogi szabályokat természetesen a csak bejelentés köteles tevékenységeknél is be kell tartani, a környezetvédelmi szakismerettel nem rendelkező beruházók esetleg olyan beruházásokat is megvalósítanak, amelyek környezeti következményei csak utólag, a bejelentést követő ellenőrzések során derül ki[490]. A hivatkozott szerző szavaival: *„Az utólagos kontroll eszközei szükségszerűen gyengébbek a megelőzést szolgáló engedélynél, hiszen kész tényekkel a hatóság nehezebben tud mit kezdeni, de a beruházók együttműködési készsége is alacsonyabb, ha már nem ők akarnak valamit a hatóságtól, hanem éppen az akar tőlük valamit."*

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A hatóság hallgatására vonatkozó megoldások)
E körben három megoldás is érdemes arra, hogy példának hozzuk fel. A hatóság hallgatása az engedély megadásának számít például a vízgazdálkodási jog általános eljárási szabályai között, ahol a jogszabály úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság a jogszabályban megadott határidő alatt nem nyilatkozik, akkor a bejelentés alapját képező tevékenységhez a hatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 4. §-a a vonatkozó jogszabályhely, amely engedélyezési, hozzájárulási és bejelentési tényállásokat rögzít, majd kimondja:

„(4) Ha a bejelentésre a felügyelőség az érdemi határozat (vízjogi engedély) meghozatalára egyébként irányadó és a jogszabályban megállapított határidő alatt nem nyilatkozik, a bejelentés alapját képező tevékenységhez a hatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. Az építtető kérelmére erről a felügyelőség külön igazolást vagy vízjogi létesítési engedélyt ad."

[489] Fodor 3., p. 557-558.
[490] Uo. p. 559.

A hallgatólagos engedéllyel kapcsolatos garanciálik közül kiemelendő a szakhatóság, illetőleg az érdekelt harmadik személyek, vagy a szolgáltató, engedélyes hozzájárulásának szükségessége, valamint a bejelentés részletesen előírt szakmai mellékletei. Fontos kiegészítése továbbá a jogintézménynek, hogy amennyiben a bejelentőnek erre valamilyen okból szüksége van, a hallgatólagos jóváhagyásról is kérhet írásbeli igazolást.

Hasonlóan oldja meg a kérdést a közműves ivóvízellátásról és szennyvízelvezetésről szóló szabályozás a szennyvízelvezetéssel kapcsolatos engedélyezési kérdéseket.

A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint a víziközmű törzshálózat kiépülését követően végzett bekötés esetén a bekötővezeték megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez a szolgáltató hozzájárulása szükséges, amelynek feltétele egyebek mellett a szennyvíz előzetes tisztítását szolgáló, engedélyezett berendezés. A hozzájárulást a bebocsátónak kell beszerezni, de ha a hatóságok 30 napon belül nem nyilatkoznak, (illetve az előtisztító rendelkezésre áll) a hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. S végül, a természetvédelmi jog szintén alkalmazza ezt a jogi megoldást, anélkül, hogy terminusaiban igazodna az általános gyakorlathoz. Továbbra is engedélyezési eljárásnak nevezi ugyanis azt az eljárást, aminek során az engedély kérelemtől számított 5 napon belül, ha azt nem bírálták el, az engedélynek helyt adó határozat jogkövetkezményeit kell alkalmazni.

(Bejelentés és önellenőrzés)
A bejelentési kötelezettség vonatkozhat egy egyébként rendes engedélyezési kötelezettség alá eső tevékenységsor meghatározott részének külön bejelentésére[492], ami természetesen már nem a résztevékenység engedélyezése, hanem csupán annak a lehetőségét biztosítja a hatóság számára, hogy fontos tevékenységeknél jelen lehessen, egyebek között azért is, hogy az engedélyben meghatározott feltételek teljesítését ellenőrizhesse. Ezen a ponton tehát a bejelentés jogintézménye az előző fejezetek egyikében tárgyalt önellenőrzéshez közelít.

A szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet 16 §-a szól, pl. ilyen kötelezettségről. Eszerint az engedélyes a szennyvíziszapnak a mezőgazdasági területen történő felhasználása előtt legalább két munkanappal köteles értesíteni a talajvédelmi hatóságot a hektáronként kijuttatandó mennyiségről, a kijuttatás tényleges helyéről és időpontjáról.

(Bejelentés és adatszolgáltatás)
Nem mindenütt egyszerű tehát annak eldöntése, hogy a bejelentés jogintézménye voltaképpen mit takar. A jogszabály néhol pusztán a bejelentési kötelezettséget említi meg, arról nem szól, hogy ennek most csak egy nyilvántartás kiegészítése az indoka, vagy ténylegesen egy leegyszerűsített engedélyezési eljárásról van szó. Emiatt azután a bejelentési kötelezettség előírásának bizonyos eljárásjogi veszélyeit látom akkor, amikor

[492] Ld. a szennyvizek és szenyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. sz. rendelet 17. §-át.

nem derül ki a jogszabályból egyértelműen az, hogy a bejelentés csupán a hatóság informálására szolgál vagy valóban egy quasi engedélyezési eljárás, amiben a hatóság egyszerűsített határozatot hoz vagy hallgatását kell meghatározott határidő letelte után engedélyező határozatnak tekinteni. Számos ilyen nehezen meghatározható eljárási természetű bejelentési kötelezettséget fogalmaz meg például a természetvédelmi jogban a védett állatfajok védelmére vonatkozó jogszabály. Ezen a ponton tehát a bejelentés a korábban ugyancsak részletesen tárgyalt adatkezelés témaköréhez kapcsolódik.

A veszélyeztetett állat-és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény végrehajtásáról szóló 271/2002. (XII. 20.) Korm. rendelet 12. §-a szerint az, akinek az egyezmény által védett állatfaj példánya van a birtokában, köteles annak tartását, az ország területére történő behozatalát, szerzését, elidegenítését, elhullását, megsemmisülését, szaporulatát, illetve az ország területéről történő kivitelét 30 napon belül bejelenteni a felügyelőségnek.

A bejelentési kötelezettség határidőhöz kötése ugyanakkor mégis inkább annak a jele, hogy nem pusztán, vagy legalábbis nem elsősorban adatkezelési célzatú a szabályozás, hiszen adott esetben nyilvánvalóan a hatóság intézkedésére lehet szükség. Nyitva hagyja ugyanakkor a jogszabály, hogy mi történik, ha a hatóság nem reagál, mennyi idő múlva tekintheti a bejelentő a bejelentett tevékenységét jogszerűnek, a hatóság által elismertnek.

(Bejelentés és az engedély szankciós visszavonása)
Hasonló problémák jelentkeznek ugyancsak a természetvédelmi jogban, a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben. A védett állatfaj egyedének tartására, hasznosítására, bemutatására jogosult személy a felelős személyében bekövetkezett változást a változás megtörténtét követő 15 napon belül köteles bejelenteni a természetvédelmi hatóságnak. A hatóság az engedélyt visszavonja, ha az engedélyes a bejelentést követő 30 napon belül nem gondoskodik megfelelő felelős személy alkalmazásáról. Ebben a speciális esetben tehát a bejelentés nyomán nem születik hallgatólagos határozat, a bejelentés viszont egy olyan függő helyzetet teremt, amelyben az ügyfélnek további intézkedést kell tennie, máskülönben automatikusan beáll egy joghatás. Ez az automatikus joghatás viszont a korábban idézett jogszabály szövegekkel ellentétben nem pozitív, hanem éppenséggel negatív, az engedély mérlegelést nem engedő visszavonása lesz.

(A tevékenység egyes elemeinek a bejelentése)
A bejelentés és annak jóváhagyása egyik sajátos esete, amikor a kérelmező nem valamilyen tevékenységet kíván közvetlenül lefolytatni, hanem csupán egy üzemeltetési szabályzatot vagy valamilyen más tervet kell jóváhagyatnia a hatósággal, aminek alapján azután konkrét tevékenységet fog folytatni, amelynek egyes elemeihez külön engedély kell majd (így például a rokonterületi szabályozások között az erdészeti igazgatásban külön engedély kell az erdészeti üzemtervtől eltérő gazdálkodáshoz), másokhoz nem.

Az erdőtörvény és az Erdőrendezési Szabályzatról szóló 88/2000.(XI.10.) FVM rendelet idevágó rendelkezései szerint, pl. a 10 éves üzemterv jóváhagyható, amennyiben nem tér el

a körzeti erdőtervtől, amit a hatóság készít. Az éves erdőgazdálkodási terv felülvizsgálata (jóváhagyási eljárása) során pedig az erdészeti hatóság megvizsgálja, hogy az a gazdálkodó üzemtervének megfelel-e. Az erdőgazdálkodó ebben maga határozza meg, hogy a feladatait és haszonvételi lehetőségeit melyik évben kívánja végrehajtani, illetve gyakorolni. Az erdőgazdálkodó indokolt esetben (ha a gazdálkodás természeti feltételei év közben megváltoztak, a faállományt károsodás érte, vagy akár pusztán gazdálkodási érdekből is) kérheti éves tervének megváltoztatását annak jóváhagyását követően is (pótterv). Az erdőtörvény végül megkülönbözteti az éves erdőgazdálkodási terv jóváhagyásának megtagadását, részleges jóváhagyását és a haszonvételek gyakorlására vonatkozó engedély megtagadását.

A jóváhagyásos eljárást ennek alapján úgy is lehetne jellemezni, mint az engedélyezési típusú eljárások zárt végű változatát: az engedély tartalmát voltaképpen a kérelmező határozza meg, a hatóságnak csak annyi választása van, hogy ezt a tervet jóváhagyja-e vagy sem. Ez a szabályszerűség természetesen szinte soha sem érvényesül tisztán, a hatóságnak többnyire van valamilyen lehetősége, hogy az elé terjesztett komplex tervek egyes részeinek a felülvizsgálatát elérje. Ráadásul, ahogyan arra már utaltunk, egy szabályzat vagy terv jóváhagyása nem jelenti feltétlenül az abban foglalt egyedi konkrét tevékenységek engedélyezését is egyben.

(A bejelentésnek az írásos formától eltérő módjai)
A bejelentést általában írásos formához kötik, kivételesen azonban előfordul a rokonterületi jogok közül az agrárigazgatásban, hogy az államhatárhoz közeli egyéni vadászatot annak megkezdése előtt legalább 6 órával a vadász távbeszélőn, telefaxon vagy személyesen is megteheti a területileg illetékes határőrizeti kirendeltségen.[493]

(Hozzájárulás, kijelölés és elismerés)
Ugyancsak sajátos engedélyezési formák még a vízgazdálkodási jogban a hozzájárulás és kijelölés elnevezésű jogintézmények. Találkozunk a laboratórium elismerése kifejezéssel is, amely ugyancsak engedély típusú aktust jelent. Bár ezek a kifejezések finom jelentésbeli eltérést mutatnak az általános engedély terminushoz képest, kérdéses, hogy külön tartásuk mennyiben indokolt. Jóval több ugyanis a közös eljárásjogi sajátosságuk az engedéllyel, míg a különbözőségek javarészt csupán az engedélyezés tárgyára, nem pedig a követendő eljárásra vonatkoznak. A részleteket illetően a közműves ivóvízellátásról és szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. sz. rendelet 14. § szerint a szolgáltató és a polgármester hozzájárulása szükséges a közkifolyóknak a rendszeres, nem háztartási igények (építkezés, gépkocsimosás) kielégítése céljára, illetve a víznek a közterületi tűzcsapról nem tűzoltási célra történő igénybevételéhez.

A hozzájárulás kifejezést használja a vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. sz. rendelet 13. §-a is: amely szerint a hidrogeológiai védőidomokban és a védőövezetek területén a vizet károsító folyékony anyagot – a felügyelőség hozzájárulásával – csak úgy szabad tárolni, hogy – többek közt – a tárolótartály állapota kívülről is bármikor ellenőrizhető legyen. Ilyen

[493] A Határterületen a vadászat, határvizen a közlekedés, a halászat és a horgászat rendjéről szóló 56/1997. (X. 21.) BM-FM. együttes rendelet 2. §-a szerint.

anyagot szállító vezeték fektetése pedig – ugyancsak felügyelőségi hozzájárulással – csak akkor lehetséges, ha a vezeték biztonságát megteremtik, gondoskodnak rendszeres ellenőrzéséről és azt csőtörés esetére leállító automatikával látják el.

Már a címében is a kijelölés kifejezést használja a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről szóló 78/2008. (IV. 3.) Korm. rendelet. „A természetes fürdővizek minőségi követelményeiről" című fejezet rendelkezései alapján a fürdőhely kijelölése a vízparti terület tulajdonosának kérelmére történik, s az üzemeltetni kívánt fürdőhely kijelöléséről határozat születik. A kijelölési eljárásban szakhatóságok is közreműködnek maga a kijelölés pedig folyóvízen a fürdési idény végéig, állóvízen visszavonásig érvényes.

Végül az „elismerés" kifejezéssel találkozunk a víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV. 25.) KöViM sz. rendelet 12. § (4) bekezdésében:

„A szennyvízelvezetés szolgáltatáshoz szükséges üzemviteli laboratóriumi vizsgálatokról az üzemeltető saját vagy megbízott laboratórium útján gondoskodik. A tisztított szennyvíz, illetőleg szennyvíziszap minőség-ellenőrzését szolgáló vizsgálatok végzésére csak a külön jogszabály[494] által e tevékenységre elismert, illetőleg a környezetvédelmi hatóság által erre alkalmasnak elfogadott laboratórium jogosult."

(Engedély kiadása helyszínbejáráson)
Az engedély kiadásának egy egyszerűsített formája a korábbi zajvédelmi jogban volt megtalálható, mégpedig a helyszínbejárás keretében kiadható engedély, határozott időtartamú határérték túllépésre. A zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló, korábban hatályos 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM. sz. rendelet[495] 2. §-a szerint ez a lehetőség az építőipari kivitelezési tevékenységre állt fenn, a kivitelező kérelmére, ha a zajkibocsátás nem csökkenthető műszaki vagy munkaszervezési megoldással a határértékre; valamint az előre nem tervezhető, határérték feletti zajterhelést okozó építőipari kivitelezési tevékenységre. A hatóság egyébként – a határértékek teljesülése érdekében – a tevékenység napi, heti időbeosztására és a munkavégzés teljesítményére vonatkozóan is előírhatott korlátozást.

(Megállapítás)
Engedély típusú jogintézmény lehet valamilyen tény megállapítása alakszerű határozatban, ha ennek jogkövetkezményei olyanok, hogy a továbbiakban a határozat birtokosa valamilyen tevékenységet folytathat, illetőleg valamilyen kötelezettségektől mentesül. Ilyen a hulladékgazdálkodási jogban a termelő kérelmére valamilyen meghatározott hulladék veszélytelenségének a megállapítása. A veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet szerint a hulladék besorolása a hulladékjegyzék kategóriáinak valamelyikébe a hulladék termelőjének (birtokosának) a feladata, [496] de ha ő e kötelezettségének nem, vagy hibásan tesz eleget, akkor a besorolást a felügyelőség állapítja meg határozatban. A nem

[494] 201/2001. (X. 25.) Korm. r. az ivóvíz minőségi követelményeiről és ellenőrzési rendjéről [10. § (10) bekezdés].
[495] A rendeletet a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet hatályon kívül helyezte 2008. december 11. napjával.
[496] Külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet.

besorolható hulladék minősítését a főfelügyelőségtől kell kérni (hulladék-minősítési kérelem). A kérelmet megalapozó vizsgálatokkal kell alátámasztani, amelyek körét, a mintavétel rendjét és a minősítési eljárás részletes szabályait a rendelet melléklete tartalmazza.

(Általános és keretengedélyek)
A tanulmány korábbi részeiben már említettem a jogszabályokban meghatározott ún. általános vagy keretengedélyeket, amelyek szintén alkalmasak lennének az engedélyező hatóságok bizonyos fokú tehermentesítésére. A környezetvédelmi törvényt módosító 2010. évi XIII. törvény vezette be 2010. március 1. napjával a környezethasználat bejelentésének intézményét. Az általános engedélyhez hasonlóan a környezethasználat akkor kezdhető, illetve szüntethető meg (ebből az következik, hogy a megszüntetést is előzetesen be kell jelenteni, bár ezt így a törvény kifejezetten nem mondja ki), ha a bejelentésben meghatározott időpontban a külön kormányrendeletben leírtak teljesülnek[497] (a törvény aktív módban fogalmaz, de véleményem szerint környezetvédelmi ügyekben figyelemmel kell lenni a körülményekre, egyebek között a telepítés helyének adottságaira, az adott technikai szintre stb., ezért helyesebb a passzív forma). Fontos szabály, hogy a bejelentés nem vonatkozhat már kész tényekre, a bejelentés és a tevékenység megkezdésének (vagy megszüntetésének) időpontja között legalább harminc napnak kell eltelnie, bár már a törvény jelzi, hogy ez alól a végrehajtó kormányrendelet majd kivételt fog tenni[498].

Javaslatok

(A garanciális szabályok fokozottabb érvényesítése)
A környezetvédelmi és rokonterületi jogokban az engedélytől eltérő, többnyire leegyszerűsített feljogosító vagy éppen tilalmazó határozatok áttekintése alapján azt gondolom, levonható az a következtetés, hogy a jogalkotók a hatóságok tehermentesítésének célkitűzéseit általában sikeresen elérik, ezzel együtt viszont gondoskodni kellene azokról a megfelelő eljárási garanciákról, amikkel a környezet védelméhez és a szakmailag sokoldalúan megalapozott, demokratikus eljárásokhoz fűződő érdekeket is megnyugtatóan ki lehetne szolgálni.

(A bejelentéses eljárások szabályainak kidolgozása)
A bejelentési kötelezettségre vonatkozó, fentiekhez hasonló általános szabályok megadása, sőt továbbfejlesztése mindazonáltal az egységes környezetvédelmi és rokonterületi eljárási szabályban is indokolt lenne, azzal, hogy ezen egyszerűsített eljárás alá tartozást a vonatkozó anyagi jogi szabályok határozhatják meg, amennyiben az egyszerűsítés oka az engedélyezési jogviszony egyszerűsége, elképzelhető azonban, hogy eljárási okokból maga az eljárásjogi szabály is engedhetne ilyen eljárásokat átfogóbb ügycsoportokra, döntés-típusokra. Ezzel egyidejűleg szisztematikusan felül kellene vizsgálni a már létező környezetvédelmi és rokonterületi engedélyezési eljárásokat és meg kell állapítani, hogy közülük melyek tartozhatnak, esetleg bizonyos feltételek fennállása esetén, a pusztán bejelentési kötelezettséget igénylő eljárások közé.

[497] Kvtv. 72/B. § (1) bekezdés.
[498] Kvtv. 72/B. § (2) bekezdés.

(Az egyszerűsített eljárásról való visszatérés a rendes eljárásra)
A bejelentési eljárás a hatóság szempontjából nézve egyfajta szűrő, a sok kis jelentőségű ügyből a munkaterhének jelentős növekedése nélkül tudja kiválasztani azon kevés ügyet, amellyel a feladatai ellátása érdekében részletesen szükséges foglalkoznia. Különösen ide tartoznak azok az esetek, amikor a kérelem megtagadásának szükségessége merül fel. Lehetővé kell tenni tehát, hogy az egyszerűsített eljárás mellőzése felől a hatóság hivatalból is dönthessen, anélkül, hogy emiatt külön jogorvoslatnak volna helye.

Természetesen minden csak bejelentési kötelezettség alá tartozó ügyben joga kell, hogy legyen a hatóságnak bizonyítási eljárás lefolytatására vagy alakszerű, illetőleg rövidített határozat meghozatalára, bár ez a Ket.-nek a hatóság mulasztásával kapcsolatos szigorú eljárási szabályaival nem szabad, hogy kényszeríthető legyen. Ugyanakkor, természetesen az ilyen ügyekben is az általános szabályok lennének az irányadók, ha az ügyfél ezt jogos érdekeire hivatkozva kéri. A kérelem kiterjedhet csupán az alakszerű engedélyezési határozat kiadására is, aminek indoka lehet, hogy más eljárásokban (akár polgári jogi eljárásokra is gondolunk itt) az ügyfélnek az engedély hiteles bizonyítására van szüksége.

(Az engedélyt és az azzal egy tekintet alá eső jogintézményeket kiegészítő intézkedési formák)
Nem tárgya a jelen dolgozatnak a környezetvédelmi hatóságok hatósági jogalkalmazó munkáját kiegészítő jogintézmények, tevékenységi formák gazdag változatainak tárgyalása. Jelezni kell azonban, hogy ezek és az engedély típusú intézkedések között számos átmenet van, célkitűzéseikben hasonlóak lehetnek, sőt egymást ki is válthatják. Ilyenek elsősorban a tanácsadás és koordináció, amelyek a közigazgatás szervezési funkcióinak a megnyilvánulásai és sokszor hatékonyabban megoldhatnak vagy megelőzhetnek környezetvédelmi konfliktusokat. Az ilyen jogintézmények, hatósági tevékenység formák igen jól beépültek az angolszász országok környezetvédelmi hatóságainak a gyakorlatába, nálunk elsősorban jó ideje Bándi Gyula irányítja rá a szakma figyelmét ezek létezésére[499].

Szövegszerű javaslatok

Egyszerűsített eljárások

(1) Jogszabály vagy jogszabály alapján a környezetvédelmi vagy rokonterületi hatóság döntése alapján az egyszerűbb megítélésű ügyekben egyszerűsített eljárásra kerülhet sor. Az egyszerűsített eljárás lehet egyebek között: általános vagy keretengedély, hozzájárulás, kijelölés, elismerés vagy megállapítás, illetőleg helyszínbejárás során kiadott engedély.

(2) Az egyszerűsített eljárásban a kérelmet elektronikus formában kell beadni, jogszabály azonban lehetővé teheti a szóban személyesen vagy telefonon, illetőleg faxon beadott kérelmet is.

(3) Az egyszerűsített eljárásra a szakhatósági közreműködés, illetőleg a közösségi részvétel, továbbá az ellenőrzés általános szabályai megfelelően irányadóak.

[499] Bándi 2, p. 585.

(4) Az egyszerűsített eljárásban alakszerű határozatot nem kell hozni, azonban az ügyfél kérelmére a hatóság döntésének tartalmáról írásbeli igazolást kell kibocsátani.

(5) Az egyszerűsített eljárás során a hatóság bármikor dönthet úgy, hogy az ügyet az általános eljárási szabályok szerint kell lefolytatni. Ez ellen a döntés ellen külön jogorvoslatnak nincs helye, azonban a határozatban külön indokolni kell.

b. A környezetvédelmi hatóságok véleményezési jogköre

Eljárásjogi probléma

A környezetvédelmi hatóságok különböző jogszabályokban, így legismertebben az építési jog településrendezési eljárásában biztosít véleményezési („szakhatósági") jogköre nem szorosan a közigazgatási eljáráshoz tartozó engedélyezési jogkör, ugyanakkor későbbi engedélyek feltételeit teremti meg, ezért rendkívül fontos a környezetvédelmi hatóságoknak a különböző tervekkel, programokkal, egyéb stratégiai (nem egy konkrét ügyre vonatkozó) döntésekkel kapcsolatos ilyen joga.

A probléma kezelése a jelenlegi környezetvédelmi és rokonterületi jogokban

(A környezetvédelmi hatóságok részvétele a helyi hulladékgazdálkodási tervezésben)
A környezetvédelmi jog területén Hulladékgazdálkodási törvény alapján a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási tárgyú rendeleteinek tervezetét az illetékes felügyelőségeknek megküldik, a felügyelőség pedig a szakmai véleményét 30 napon belül adja meg (24. §). Anélkül, hogy a közismert településrendezési eljárásokat részletesen tárgyalnánk, utalni szeretnék csak rá, hogy hasonló „szakhatósági" véleményezési jogköre van még a felügyelőségeknek az önkormányzati településrendezési tervezési eljárásokban az Étv. 9. § és az OTÉK részletes szabályai alapján.

Megvitatás, javaslatok

(Minimális eljárási követelmények betarttatása)
Természetesen, lévén, hogy nem közigazgatási, hanem alkotmányjogi aktusokról van szó, a helyi népszuverenitást gyakorló jogalkotó testületekkel szemben a „szakhatóságok" nem fogalmazhatnak meg kötelező álláspontot. Ugyanakkor a helyi jogalkotásra is igaz az, hogy bizonyos eljárási rendet mindenképpen be kell tartaniuk. Legkevesebb tehát, hogy a (nyilvánvalóan hibásan) „szakhatósági véleményeknek" nevezett állásfoglalásokat a döntés előtt be kell várniuk, illetőleg ezeket az állásfoglalásokat a döntést előkészítők kötelesek a döntéshozó testület összes tagjához időben eljuttatni.

(Alkotmányos szempontok kötelező figyelembe vétele)
Az is nyilvánvaló, hogy ha a környezetvédelmi hatóság véleményének fajsúlyos elemeit, például egy rendelettervezet ütközését magasabb szintű jogszabályokkal, a döntésben mindenképpen figyelembe kell venni. Ennek elmaradása esetére az új eljárási

jogszabálynak kötelezővé kellene tenni az önkormányzati törvény 99. §-ában meghatározott speciális jogorvoslati jog kezdeményezését az illetékes közigazgatási hivatal vezetőjénél, vagy az ezzel kapcsolatos alkotmányos jogvita lezárása után az ennek megfelelő felülvizsgálati eljárást.

(Közösségi részvétel)
Ugyancsak meg kell vizsgálni az olyan eljárási szabályok megalkotásának lehetőségét, amelyek a környezetvédelmi hatóság részvételét, a környezetvédelmi érdekek érvényesítését a kisebb jelentőségű stratégiai döntések[500] meghozatalában hatékonyabbá teheti. Nyilvánvaló, hogy például a környezetvédelmi hatóság eljárásaiban egyébként is kötelező közösségi részvételi elemek nagy jelentőséggel bírhatnak majd ebben, hiszen a nyilvánosság ereje mintegy kikényszerítheti a döntéshozókból a környezettudatos álláspontok érvényesítését.

Szövegszerű javaslatok

Tervek, programok, ágazati szakpolitikák véleményezése

(1) Jogszabály kötelezővé teheti a különböző tervek, programok és ágazati szakpolitikák (a továbbiakban: terv) megalkotása során a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok véleményének kikérését.

(2) Az ilyen esetekben a terv kidolgozója a tervezés koncepcionális szakaszának elején köteles megkeresni a jogszabályban megjelölt környezetvédelmi és rokonterületi hatóságokat és a rendelkezése álló információk megküldésével ésszerű határidő tűzése mellett a véleményét kikérni.

(3) A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok véleményezési eljárásában a közösségi részvételi fejezet szabályait megfelelően alkalmazni kell.

(4) A környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok véleményét a tervező köteles a döntéshozó testület elé terjeszteni, a hatóságok képviselőjét a testület ülésére meghívni, illetőleg a vélemény figyelembe vételéről számot adni annak ténybeli, szakmai és jogi vonatkozásaira reflektálva.

(5) Amennyiben a környezetvédelmi és rokonterületi hatóságok a véleményükben alkotmányos jogok így különösen a jogállamiság vagy a jogforrási hierarchia elve sérelmét kifogásolják, a vélemény a tervező szervre nézve kötelező. A tervező szerv ez ellen a vélemény ellen a véleményt adó hatóság másodfokú hatóságához fordulhat felülvéleményezés végett.

[500] A nagyobb jelentőségű stratégiai döntésekkel ugyanis az Európai Unió egyes tervek és programok környezetre való hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelvének megfelelő 2/2005 (I. 11.) Korm. sz. rendelet foglalkozik.

III. A környezetvédelmi eljárásjog c. PhD dolgozat összefoglalása, tézisei

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 eljárárásokat a Ket. rendszerében különös eljárásfajtaként meghatározni. Ha ugyanis a környezetvédelmi jogalkotó újabb szabályozási elképzeléssel áll elő (ami több tucatszor megesik 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 útépítési jog vagy a bányászati jog is. Ezeket a dolgozatomban 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 tekinthejük 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 megemlít, 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 rendszerré. 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 financiális hátteret szokták említeni. Véleményem szerint ezeken túlmenően az európai jogharmonizáció körében is alapvető jelentősége van annak, hogy az átvett nagyobbrészt 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 jogalkalmazók és a jogkeresők 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. Jogintézmény 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 következetesek.

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 kétkedéssel 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 jelentőssége, 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, útépítési, vasútépítési, 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 vélemény-nyilvánítási 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 kéréssel 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, amelyeken 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 jogcímeken 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 időveszteséghez 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 hátterük 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 puszta 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 e 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 eljárásjogitól 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 összevetettem 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 sajtátosságai, 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 bizonyítottnak 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 alapjában 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 megtérítttetése (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 szétszórtan 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. Az értekezés témájába vágó, legfontosabb publikációim

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 szennyezéskibocsátási 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 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

FÜGGELÉK – Nemzetközi kitekintés

Érdemes megvizsgálni, hogy a környezetjog hatékonyabbá tételére, az integráció elvének gyakorlati megvalósítására irányuló erőfeszítéseink hogyan illeszkednek "a nagy egészhez", azaz a környezeti igazgatás, környezeti kormányzás (environmental governance) rendszeréhez. Ez a rendszer természetesen meghaladja az egyes államok kereteit. A globális környezeti kormányzás részei legalább:

- a *környezeti tervezés*, ami maga is többszintű, globális (a Római Klub tevékenységét és a Riói Föld Csúcsot ide sorolnám), regionális (az európai uniós környezetvédelmi akcióprogramok a legjobb példák erre, de hasonló regionális tervek a NAFTA keretein belül is vannak);
- a szintén különböző szintű, de azért dominánsan még inkább csak nemzeti *környezetpolitikák* kialakítása;
- a nemzetközi, regionális és nemzeti szintű *környezetvédelmi intézményrendszer* létrehozása és működtetése (az ENSZ környezetvédelmi programja és regionális szervezeteinek erős környezetvédelmi szervezetrendszere, az állami és civil jogalanyok részvételével működő IUCN, nemzeti szinten pedig a környezetvédelmi és természetvédelmi állami szervezetek, minisztériumok, nemzeti parkok stb.);
- a *nemzeti és nemzetközi környezetjog*, annak szoft és kötelező formái a különböző átmenetekkel (nemzetközi szokásjog, az egyoldalú politikai és gazdasági erővel kikényszerített környezetvédelmi és természetvédelmi sztenderdek és normák stb.);
- és nem utolsó sorban a különböző agensek közötti rendkívül bonyolult *kapcsolatrendszer*, amely részben maga is intézményesedik a különböző kormányzati, szakmai és civil nemzetközi szereplők által létrehozott szervezetek, hálózatok, konferencia sorozatok és egyáltalán a lényegében folyamatosan fennálló információcsere és a szakmai vélekedések, tudás, döntéshozatali eljárások kölcsönös befolyásolása.

Nyugodtan kimondhatjuk a fejezet elején is, ami nyilvánvaló: a jogtechnika meglehetősen elhanyagolt, hogy ne mondjam, lebecsült ágazata a nemzetközi környezetvédelmi kormányzati eszközrendszernek. Ennek a sommás megállapításnak a megerősítésénél azért többre megyünk a globális környezeti változások többszintű kormányzati kezelése rendszerének tanulmányozásával. Jóllehet valóban azt fogjuk látni, hogy a környezetvédelmi jog eljárási intézményrendszerének alig tulajdonítanak szerepet az environmental governance jeles szerzői, azért a rendszer egyes elemei, így a közösségi részvétel, a környezeti hatásvizsgálat számára mintegy kihagyják a helyet, jelzik, hogy ha ki lenne dolgozva a kapcsolódás kérdése, ezeknek a jogtechnikai eszközöknek helye lenne a nagyobb rendszerben is.

Dolgozatom bevezető fejezeteiben felvetettem, hogy a környezetvédelmi eljárásjog jogtechnikai megoldásának rendszer jellegű („Mengyelejev táblázat szerű") megközelítése lehetővé teszi a nemzetközi összehasonlító elemzéseket is. Az eljárási jogintézmények leválasztása a konkrét anyagi jogi megoldásoktól tehát egyúttal a nemzeti jogrendszerekhez való szoros kötődésüket is jelentősen fellazítja. Rendkívül tág horizont nyílik meg ily módon, amelynek kiterjedéséről jelenlegi tudásom birtokában aligha tudnék számot adni, viszont érdemes talán néhány korlátozó vagy módosító tényezőt már most

figyelembe venni, amelyekről a nemzetközi környezetpolitikára vonatkozó egyes szakirodalmi források alapján ki tudtam alakítani egy kezdeti elképzelést.

A következőkben hivatkozom egy nagy összefoglaló tanulmánykötet[501] mintegy tucatnyi írását, amelyek a környezetpolitika és a környezetjog alapkérdéseit tekintik át, olyan szerzőkkel, mint Ludwig Kramer vagy Peter Sands. Valamennyi esetben igyekszem megtalálni azokat a helyeket, ahol a környezetpolitikai, környezeti kormányzati eszközök között a környezetjog hatékonyságáért nagyban felelős jogintézmények megjelennek és mintegy módot kínálnak az összhang további kimunkálására. Az elemzett véleményeket saját tapasztalataimmal egészítem ki, ezeket a szövegrészeket az alábbiakban mindig külön is jelzem.

1. A környezetpolitikai újítások terjedése[502]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Kerstin Tews a Freie Egyetem Környezetpolitikai Kutató Központjával 48 országban 21 alapvető környezetpolitikai innovációt tárt fel az elmúlt 50 évből. Azt vizsgálta, hogy az egyes országokban megvalósított új megoldások mekkora valószínűséggel és milyen mechanizmusok segítségével terjednek el más országokban. Ezt a jelenséget a környezetpolitikai szakirodalom diffúziónak nevezi.

A diffúziónál eleve előnyben vannak az egyes országokban sikeresen megvalósított eljárásjogi technikák, hiszen azok, mint ahogy arra már többször rámutattunk, lényegesen rendszersemlegesebbek, mint az anyagi jog. Intézményi, közösségi részvételi, információáramlási és kontrol modellek átvételéről van tehát szó elsődlegesen.

Az anyagi jogi intézmények átvétele rendkívül nehéz, költséges feladat, holott a világ országainak összehangolt tevékenységére volna szükség az olyan átfogó, szerteágazó jogi, politikai, gazdasági intézkedés rendszert igénylő problémákban, mint pl. a területhasználat (pl. az esőerdők kiirtása és mezőgazdasági kultúrák telepítése a helyükön), a felszín alatti vizek szennyezése vagy a biodiverzitás csökkenése. Véleményem szerint a könnyebben átvehető intézményi-eljárási jogi eszközök mintegy megágyazhatnak az anyagi jogi változtatásoknak, az ilyen jogintézmények egységesítése megteremtheti a feltételeit a közös cselekvésnek.

A környezetpolitikák konvergenciája
Az összehasonlító környezetpolitikai elemzések kimutatták, hogy a nemzeti környezetvédelmi stratégiák egyre inkább hasonlítanak egymásra, olyannyira, hogy számos szerző konvergenciáról beszél. Nyilvánvaló, hogy a közeledés mellett a hasonló környezeti és társadalmi problémák mellett a közvetlen tapasztalatcsere is szerepet játszik, amelyet leginkább a nemzetközi környezetvédelmi kapcsolatok közvetítenek. A legnagyobb konvergáló hatása természetesen a kötelező egységesítési folyamatoknak van, amelyek közül az Európai Unió keretén belül megvalósuló (jog)harmonizáció a legmarkánsabb.

[501] Multilevel Governance of Global Environmental Change, Cambridge, 2006, szerk.: Gerd Winter
[502] Kerstin Tews: The diffusion of environmental policy innovations c. cikke alapján

Természetesen ez a viszony éppen annyira külső, mint amennyire belső is: hiszen azok a nemzetek feletti szervezetek, politikák és jogszabályok (egyezmények stb.), amelyekhez harmonizálnak, az államok közös tárgyalásainak és megállapodásainak eredményei, a standardokat az államok közössége alakítja ki, még akkor is, ha az erősebb államoknak ebbe nagyobb beleszólása van. A jogharmonizáció tehát nem mindig teljes mértékben a gyengébb államok saját belátásából ered, inkább előnyöket várnak tőle más, elsősorban gazdasági téren vagy egyszerűen hátrányokat akarnak elkerülni általa (azaz, lényegében kényszer alatt veszik át a környezetpolitikai célkitűzéseket és megoldásokat).

Diffúzió

A környezetpolitikák konvergenciája azonban nem csak nemzetközi jogi kötelezettségek révén valósul meg, hanem egyszerűen az államok és szervezeteik folyamatos kommunikációja révén is. Még az is kiderülhet, hogy a globális kormányzat eszközeinek tekintett hivatalos érintkezési formákhoz képest ez a határozottan informális másolási, ötletadási folyamat hatékonyabban egységesítheti a környezetpolitikákat, mindenesetre a hivatalos nemzetközi államközi kapcsolatok fontos kiegészítője lehet. Ráadásul a diffúzióban mind állami, mind nemzetközi szinten olyan szervezetek, államok is szerepet kaphatnak, amelyek hatalma, politikai súlya kisebb, azonban elfogadottsága, nemzetközi presztízse, megbízhatósága nagyobb. A diffúzió segítségével olykor kis országok is meghatározhatják a világ országai többségének a környezetpolitikáját, erre volt kiváló példa véleményem szerint a közelmúltban a Koppenhágai Értekezleten a kis szigetországok, mint Vatanau vagy Malawi sikeres befolyásgyakorlása.

A környezetpolitikai innováció fogalma

Fontos megjegyzés: a környezetpolitikai innováció fogalma önmagában értéksemleges: nem állítja tehát, hogy az adott állam által sikerrel megvalósított új megoldás másutt is okvetlenül előremutató, hatékony megoldás volna az adott másik állam körülményei között. Ez persze fordítva is igaz: egy állam fontos dolgokat leszűrhet akár egy másik államban nyilvánvalóan sikertelen környezetpolitikából is. A logikai rendszert végül teljessé teszi az a sajnálatos módon szintén gyakorlati eset, amikor egy állam sikertelen környezetpolitikát vesz át egy másik államtól annak tekintélye miatt vagy más kényszerítő okból. Kerstin Tews ezt a diffúzió formát a „vak vezet világtalant” megoldásnak nevezi. Véleményem szerint ennek a jelenségnek a kialakulásában, azaz ezekben a diszfunkcionális diffúzió formákban a legjelentősebb szerepet az játssza, hogy az államok a környezetpolitikáik visszamérését a legritkább esetben végzik el, a tervezési ciklus valójában nem záródik. Azt hiszem, megdöbbennénk, ha a maga teljességében láthatnánk, hogy államok valójában milyen kevés és szemmel láthatóan megbízhatatlan információ alapján hoznak alapvető környezetpolitikai döntéseket. Vég nélkül sorolhatnánk a példákat a megalomán regionális hulladékkezelési tervektől a vas és beton vízgazdálkodási projekteken keresztül a hajmeresztő kockázatokkal járó alternatív energiaforrásokig (termálvíz, első generációs bioüzemanyagok stb.). Ez a gondolat továbbvezet a környezeti indikátorok témaköréhez, ami azonban már meghaladja a jelen dolgozat kereteit.

A diffúzió fő irányai és időbeli eloszlása

Az integrált, ugyanakkor ezzel együttjáróan szoft információs és tervezési mechanizmusokat (pl. energia hatékonysági címkék, környezeti jelentések, fenntarthatósági tanácsadó testületek – vegyük észre, hogy zömmel eljárásjogi jogintézményekről van szó!) inkább és gyorsabban átvesznek az államok, mint a korábban jellemző command-and-control alapú mechanizmusokat. Ami a diffúzió idejét jelenti, a környezeti problémákkal kapcsolatos intenzívebb nemzetközi kommunikáció határozottan felgyorsítja a folyamatot. Ez történt a két első nagy környezetpolitikai csúcstalálkozók után 1972-ben és 1992-ben, illetőleg az azt követő években egyaránt. Megjegyzem, Johannesburg után már semmi nyoma nem volt egy valamiféle környezetpolitikai innovációs hullámnak.

A jelzett hatást objektívan mutatja az OECD országokban elfogadott környezetpolitikai, gazdasági, intézményi és jogi szabályok számának hullámzása, amely mindkét világeseményt követően 3-4 évig csúcsot mutatott. Természetesen az első hullámban, a hetvenes évek elején az intézményi és jogszabályi megoldások jöttek elő, míg a másodikban (mivel az intézmények már megvoltak, viszont a jogszabályokat meg kellett újítani és a hatékonysági deficitre is megoldást kellett keresni) a jogszabályok mellett a szoft környezetpolitikai és teljesen új elemként a környezetvédelmi gazdasági ösztönzők (energiaadók, kvóták, megújulók támogatása stb.) domináltak. Véleményem szerint ez a különbség a két csúcs között azt is jelzi, hogy a második csúcsban a környezetpolitika közel jutott (anélkül, hogy elérte volna azt) a mainstream állami-társadalmi és gazdaságpolitikákhoz. Ezzel együtt sokat vesztett újdonságából, radikalitásából, viszont nem nyert olyan sokat hatékonyságában.

A környezetpolitikák diffúziójának hajtó tényezői

A kommunikációtudomány kimutatta, hogy a közvetítő harmadik fél segítségével lebonyolított kommunikáció segítségével az esetek többségében a vizsgált innováció gyorsabban ment át, mint a két érintett populáció közvetlen kapcsolatba lépése esetén. Ez az állítás akkor igaz, ha kiegészítjük a tényállást annyiban, hogy a közvetítő léte intézményes transzfert jelent, méghozzá több szinten, a közvetlen kapcsolat pedig lényegében az államok hivatalos fórumai közötti egyezkedést, aminek nehézkességéhez az előbbi megoldáshoz képest nem kell túl sok további érvet fűzni. Ha több állam szintjére emeljük a folyamat vizsgálatát, az intézményesített transzfer előnye még nyilvánvalóbbá válik.

A térbeli közelség és a történelmi hasonlóságok ezzel együtt nyilvánvalóan szintén kedveznek a diffúzió hatékonyságának, pl. a skandináv országok érthető módon igen könnyen és gyorsan vesznek át egymástól környezetpolitikai megoldásokat (pl. hulladékgazdálkodási szabályozás, energiahatékonysági szabványok, öko-adók). Természetesen többtényezős jelenségről van szó, a szomszédos államok környezetpolitikája sokszor igen különböző is lehet, ez a helyzet pl. az USA és Kanada között (pl. 20 év különbséggel valósítottak meg alapvető levegő tisztaság védelmi, vízvédelmi vagy környezeti keretszabályokat, mint hatásvizsgálat vagy a környezeti adatokhoz való hozzáférés, bár más területeken, mint pl. bizonyos környezeti tanácsadó testületek vagy az energiahatékonysági címkék, igen gyorsan átvették egymás megoldásait).

Véleményem szerint a közép-kelet európai államok rendszerváltás utáni környezetpolitikai átalakulása külön tanulmányozást érdemelne. Lényegesen kevesebb megoldást vettek és vesznek át egymástól ezek az államok, mint pl. amerikai és német megoldásokat, természetesen nem beszélve most az európai uniós jogharmonizáció hatalmas befolyásoló hatásáról, már jóval a csatlakozást megelőzően is. Ezen a téren regionális intézményekre lenne szükség, olyanokra, mint a szentendrei Regionális Környezetvédelmi Központ (REC) vagy a (változó, de főleg brnoi bázisú) Justice & Environment nemzetközi környezetvédelmi jogi civil szervezet[503], illetőleg a már meglévő szervezetek közvetítő szerepfelfogásának erősítése is elkelne. Ahhoz persze, hogy e szervezetek még hatékonyabban dolgozhassanak, fokozottabb befogadói igényre is szükség volna, amit, úgy gondolom, az érintett országok szakmai és civil szervezetei közötti, a jelenleginél jóval intenzívebb hálózatépítési munkával tudnának elősegíteni.

A nemzetközi szervezetek szerepe

A nemzetek közötti, feletti, állami vagy civil együttműködésen alapuló szervezetek egy közös tulajdonsága, hogy részt vesznek az „eszmék játszmájában", ahogyan Kerstin Tews idézi Marcussen OECD szakértőtől „a nem formális szabályozók kialakítása, átvitele, terjesztése és tanítása, azaz segítségnyújtás olyan elvi vagy céltudatos hiedelmek kialakításában, amelyek bizonyos társadalmi magatartás mintákat korlátoznak, másokat elősegítenek". Érdekes, de jellemző módon ezek a „think tanknak" is hívott szervezetek általában elutasítják a hatalmi vagy nyomásgyakorláson alapuló munkát, legitimitásuk mégis inkább növekszik ezzel, hiszen tudományos meggyőző erővel kell ezt pótolniuk. Nem állom meg, hogy megjegyezzem: a különböző országok ombudsmani intézményei is ezen az elven működnek, immár jó 200 éve.

A nagy nemzetközi szervezetek az alakításukban részt vett államoktól független agendát valósítanak meg, az OECD talán a legjobb példa erre, de az IUCN is említhető véleményem szerint. Tewsnél a szerepük elsősorban az államok vezetőinek befolyásolásában merül ki, azzal, hogy félelmet ébresztenek bennük, hogy lemaradók, mitöbb maradiak lehetnek, ha nem tájékozódnak az egyes környezetpolitikában pionír országok legújabb vívmányairól. A nagy nemzetközi szervezetek – olykor felhasználva a nagy nemzetközi környezetvédelmi események által keltett figyelmet, lelkesedést – rendre összefoglalják és elemzik a legjobb környezetpolitikai megoldásokat.

Számomra emlékezetes volt például az OECD 1996-ban kiadott elemzése, amelyben a Pollution Release and Transfer Register (PRTR) intézmény kezdeti megoldásait összegezte Új-Zélandtól, Kanadán át Csehországig. Némelyik állam vezetőiben az ilyen meggyőző híradások nyomán olyan ambíciók is felmerülnek, hogy a legjobb megoldásokat érdemes volna át is venni. Hozzátenném: a legnagyobb nemzetközi szervezetek hálózatai is messze túlmutatnak a hivatalos állami érintkezés fórumain, számos befolyásos nemzeti szintű civil és tudományos szervezettel vannak állandó kapcsolatban, akik azután hatékonyan tudják kialakítani a már említett „nehogy lemaradjunk" érzést a saját államaik vezető politikusaiban.

[503] A J&E több regionális kutatást is szervezett, ld. Pl. Fülöp 30.

A verseny szerepe

A nemzetközi szervezetek egyik legfontosabb feladata, hogy figyelemmel kísérjék és a nemzetközi közösség elé tárják az egyes államok környezetpolitikai teljesítményét. A G-7 1991-es londoni találkozóján például kifejezetten megbízták az OECD-t, hogy indítson egy olyan programot, amely az országok környezetvédelmi teljesítményét méri fel. Ez természetesen a közreműködő államoktól önkéntességet feltételezett. Magyarország azok között a kevesek között van, amelyeknél az 1992-ben indult program keretein belül már a második országjelentés is elkészült (2008-ban). Mind a civil szervezetek, mind a kormány- és ellenzéki politikusok tettek néhány hivatkozást az elmúlt időben az OECD jelentésre, azonban annak a magyar környezetpolitikára gyakorolt hatása ezzel együtt is véleményem szerint az érzékelhető szint alatt maradt. Más országokban, más politikai szituációban remélhetőleg nagyobb hatást gyakorolnak ezek a jelentések, bár lekerekített, „politikus" megfogalmazásai, viszonylag alacsony szintű aktív terjesztése is felelős véleményem szerint a meglehetősen szerény hatásért.

Nem túlzok talán, ha azt mondom, hogy a World Resource Institution és néhány más civil és/vagy tudományos kutatással foglalkozó szervezet (Chiléből, Ugandából, Thaiföldről és Magyarországról érkezett a további négy alapító) által létrehozott környezeti demokrácia indikátor (The Access Initiative – TAI[504]), lényegesen nagyobb befolyást gyakorolt a mára már több mint 40 ország közösségi részvétellel kapcsolatos környezeti politikájára. Még akkor is, ha a program konfrontatív elemei („name and shame") lényegesen és szándékoltan gyengébbek az együttműködő, segítő elemeknél, a program vezetői mindmáig vonakodnak például az államok környezeti demokrácia teljesítményét egyetlen mutatószámmal összegezni. Ezzel együtt, a mintegy 140 indikátorból álló elemzés nagyon sok országot hozzásegített már, hogy a környezeti információhoz való hozzájutás, a környezet védelme szempontjából lényeges hatósági döntésekbe történő beleszólási jog és a jogorvoslati jog, valamint a részvételre képesítés terén jogukat és joggyakorlatukat szignifikánsan javítsák.

Modellérték

Egy ország innovatív megoldása csak akkor válik modellé, ha a többi ország ezzel az attribútummal felruházza. A nemzetközi szervezeteknek, ahogyan erre már utaltunk, óriási szerepe van ebben a tulajdonítási folyamatban. A nemzeti politikusoknak sok tekintetben kapóra jönnek ezek a modellek. Problémáikra kész megoldást kínálnak, lecsökkentve ezzel a „tranzakciós költségeket" azaz a megoldások kidolgozására fordítandó pénzt és időt. Ezen kívül bízhatnak a nemzetközi közösség tekintélyében, ezzel az átvett megoldás kiváló legitimáló hatással bír az adott döntéshozó (testület) számára.

A diffúzió korlátai

Az államok a nagy nemzetközi környezetvédelmi egyezmények hatására, nemzetközi szervezetek és hálózatok nyomására általában hajlandók jelentős szoft programok elindítására, ám az igazán kemény beavatkozások terén befolyásolhatóságuk lényegesen kérdésesebb. Új energia adó fajtákat például aligha fognak bevezetni ilyen, fentebb részletesen elemzett motivációk alapján.

[504] Részletesebben ld. Fülöp 6.

Ha több nemzetközi szervezettől jön az információ az innovatív környezetpolitikákról, az jó is lehet, azonban el is bizonytalaníthat. Az államok félni kezdhetnek attól, hogy ha bevezetnek egyfajta megoldást, hamarosan jöhet egy kötelező nemzetközi norma, ami nem azt az irányt követi. Sőt pl. az EU-n belül befolyásos országok modellként hajlamosak bemutatni a saját már meglévő, egyáltalán nem innovatív és korántsem hatásos környezetpolitikáikat, csak azért, hogy megspórolják később a költséges átállást. A legjobb esetben is „wait and see" attitűdöt vesznek fel a tagállamok, mintsem a „going ahead" magatartást. A megújuló energia szabályozásában pl. számos EU ország a támogatást választotta, mások viszont a kötelező átvételi mennyiséget – a közeljövőben a kérdést szabályozni fogják, valamelyik ország csoport pedig viseli majd annak a költségeit, hogy nem megfelelő irányba szaladt előre…

Diffúzió nemzetközi normák kialakítása során és a tárgyalások árnyékában
A nemzetközi klímavédelmi tárgyalások kezdeti fázisában (1988-1992) számos ország (pl. Hollandia és Norvégia) egyoldalúan vezetett be klímavédelmi intézkedéseket, hogy ezzel az eljövendő nemzetközi szerződés számára normául szolgáljon és egyben diktálhasson a többi szerződő félnek. Nem hatalommal, politikai túlsúllyal értek el eredményt, hanem jó reputációval és megbízhatósággal. Kemény intézkedéseket (pl. karbon-tax) is vállaltak, ezzel hozzájárulva a modellértékhez. A mondott négy év alatt 16 ország csatlakozott hozzájuk önkéntesen és vállalt önkéntes kibocsátási korlátot.

Innovációs jellemzők („diffusibility")
Hosszabb távú hatások esetén nehéz egy ország politikai napirendjére feltenni témákat. Ugyanígy gondot okoznak az olyan környezeti problémák, amelyeknek nincsenek meg a szokásos technikai megoldásai, így például a területhasználat, a felszín alatti vizek szennyezése vagy a biodiverzitás csökkenése. Nyilván attól is sok függ, hogy milyen nagy változásokat igényel az új politika bevezetése, megvan-e már a megfelelően rugalmas intézményi háttér. Könnyű pl. bevezetni egy új környezeti terv fajtát vagy felállítani egy x+1-ik tanácsadó testületet. Még a környezeti információ terjesztésére vonatkozó új szabályok bevezetése sem szokott akadályba ütközni – véleményem szerint azért, mert illeszkedik egy generális társadalmi trendhez, az információs társadalom kiteljesedéséhez. Az már más kérdés, hogy a környezeti információszabadsággal kapcsolatos erős szabályokat a nagy nemzetközi felbuzdulás keretein belül olyan országok is gond nélkül elfogadták, ahol nagyon kevés feltétel adott egyáltalán a környezeti információ összegyűjtéséhez és szolgáltatásához és a civil szektor sem elég erős mindezek kikényszerítésére.

Az adott innováció politikai megvalósíthatósága attól függ, milyen erős lobbiérdekekkel ütközik, illetőleg általában véve, mennyibe kerül. Ugyanakkor azok a gazdasági erőfeszítéseket kívánó környezetpolitikai erőfeszítések, amelyek jobb, hatékonyabb termelést vonnak maguk után, gyorsabban elterjedhetnek – ezeket az állításokat a nemzetközi szakirodalom Kerstin Tews beszámolója és hivatkozásai szerint gyakorlati tesztekkel is igazolta. A fogyasztók nagyobb szimpátiája szintén az átvétel mellett szól, természetesen, tehát a környezetvédelmi erőfeszítések egy gazdasági csoport piaci helyzetét is javíthatják. Az árakat növelő könyezetpolitikai intézkedések viszont kifejezett ellenállást váltanak ki, általában nemzeti politikai színtéren a versenyképesség jelszó alatt.

Azoknak az országoknak a tapasztalatai, ahol pl. az energia adókat ennek ellenére bevezették, azt igazolják, hogy az olyan tényezők, mint az elitek konszenzusa, a stratégiai menedzsment és a koalícióépítés erősebb lehet, mint a strukturális politikai, intézményi és gazdasági változók.

Saját javaslat, következtetés
Az ENSZ környezetvédelmi szervezetének, az államok hivatalos regionális környezetvédelmi szervezeteinek (EU, NAFTA, kialakulóban lévő ázsiai és afrikai megfelelői) fel kellene ébredniük végre és a spontán, részben civil kezdeményezések alapján szisztematikusan kellene gyűjteniük és elemezniük az élenjáró környezetpolitikai megoldásokat. Külön figyelmet kellene szentelni a változások alapfeltételeinek tekinthető intézményi és eljárási megoldásoknak. Ez az, amivel a hivatalos nemzetközi jogi szint többet tehetne a nagyon hasznos, színes nemzetközi szervezetrendszer természeténél fogva egyenetlen és következetlen munkájánál. Természetesen a mondott államközi szervezeteknek eközben folyamatosan kapcsolatban kellene lenniük a vezető nemzeti szintű környezetpolitikai ágensekkel is, az állami szerveken túlmenően, amelyekkel a hivatalos, formális kapcsolatuk amúgy is kötelezően fennáll. Az OECD Green Planners Network jó példa vagy kiindulópont lehet esetleg egy ilyen hálózatépítési törekvéshez, bár átütő ereje, sőt egyáltalán láthatósága, több más OECD projekthez hasonlóan csökken a nemzetközi nagypolitika finom mozdulatai között.

2. Világkereskedelmi korlátozások az áruk előállításának környezeti vonatkozásaira alapozva[505]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Az áruk előállításának környezeti vonatkozásaira alapozva foganatosított világkereskedelmi korlátozások (process related measures PPM) a környezetvédelem és a nemzetközi kereskedelmi jog határterületén helyezkednek el. Úgy látom, hogy az ilyen esetekben meg kell keresni a két jogterület számára egyaránt elfogadható alapelveket, általános nemzetközi jogalkotói célkitűzéseket. A megkülönböztetés tilalma a leggyakrabban hangoztatott ilyen alapelv – nekem pedig meglehetősen eljárásjogi ízű alapelvnek tűnik. Nem mond ugyanis semmit arról, hogy milyen (anyagi jogi) szempontok alapján döntheti el egy ország, hogy bizonyos eljárással létrehozott termékeket beenged-e a piacára vagy sem, ehelyett csak azt követeli meg, hogy ezek a szempontok lényegében azonosak legyenek a hazai termékekkel szemben alkalmazottakkal. A megkülönböztetés tilalma és a fair eljárás többi elve a jogorvoslati eljárások során az első fokú eljárások törvényességének legfontosabb általános vizsgálati szempontjai[506].

A világkereskedelmi és a környezetvédelmi érdekek összeütközése

[505] Christian Tietje: Process-related measures and global environmental governance c. cikke alapján.
[506] A környezetvédelmi eljárásjog területén kérdéses, hogy szükséges-e, lehetséges-e külön szabályok megfogalmazása a jogorvoslati eljárásokra is. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke mindenesetre előre vetíti, hogy a környezetvédelmi eljárásjogoknak e témakörrel is behatóbban kell majd foglalkoznia. Ugyanakkor az általam elemzett környezetvédelmi és rokonterületi joganyagban nem találtam speciális utalásokat a jogorvoslati szakaszra, ezért egyelőre erre a témakörre nem tértem ki.

A WTO szerint (United States – Restrictions on Import of Tuna (Tuna I), Report of the Panel, 3 September 1991, DS21/R – 395/155) nem jogszerű valamely termék kereskedelmének korlátozása a termék megjelenésén, tartalmán, tulajdonságain túlmenően az előállításának körülményei miatt. Itt felmerülhetnek egyebek között a munkavédelem, a levegőtisztaság védelme, a gyártási folyamatban felhasznált segédanyagok (pl. azbeszt), valamint természetvédelmi megfontolások (pl. a Shrimp ügyben az USA azon az alapon korlátozta a kis rákok kereskedelmét, hogy figyelemmel voltak-e bizonyos tengeri teknősök fennmaradására, amelyeknek elsődleges táplálékai). Ezzel szemben az EU 1036/2001 számú Tanácsi Rendelete is megtiltotta bizonyos államokból a nagy szemű tonhal importját, mivel a rendeletben felsorolt országok olyan halászati gyakorlatot folytatnak, amelyek az International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT) ajánlásait figyelmen kívül hagyják és összeegyeztethetetlenek e faj védelmének alapvető szempontjaival. Hasonló ajánlást bocsátott ki az International Tropical Timber Organization a nem fenntartható módon kitermelt trópusi fák importjának tilalmáról.

Termék orientált PPM-ek és nem termék orientált PPM-ek
A szakirodalom megkülönbözteti azokat a PPM-eket, amik a termék minőségével (funkcionalitásával) vagy a fogyasztó védelmével kapcsolatosak azoktól a PPM-ektől, amelyeknél ehhez képest külső, társadalmi okokból táplálkoznak és a fogyasztó számára akár közömbösek is lehetnek. Az Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement) például csak az első kategóriára vonatkozik. Ebből Tietje szerint az is következik, hogy a WTO-nak sem szabadna a második kategóriára kiterjesztenie a szabad kereskedelem védelmét.

Ugyanakkor a két kategória elhatárolása meglehetősen relatív, hiszen ha másért nem, a szankciók miatt a fogyasztó érdekei minden PPM esetében érintve vannak. Vannak olyan esetek is, mint pl. a hulladékfeldolgozás legtöbbje, amikor lényegében maga az eljárás a termék.

Ellenérvek a PPM követelményekkel szemben
A világkereskedelem a *komparatív előnyökön* alapszik. Ebből sokak számára az következik, hogy az eltérő környezetvédelmi standardokat fenn kell tartani, el kell fogadni. Tietje számára is ez igen erős érvnek minősül (bizonyára a komoly szakirodalmi támogatottság miatt), a világkereskedelmi jogban kevésbé elmélyült környezetvédő olvasó számára azonban kifejezetten tarthatatlan. A gondolat egyetlen haszna számomra az, hogy segít megérteni, miért alapjában hibásak a buborék elven működő, pl. kvótakereskedelmi rendszerek. Véleményem szerint a komparatív előnyök mellett vagy talán inkább helyett a környezeti erőforrások legésszerűbb felhasználásának a szempontjait kellene figyelembe venni.

Még tágabb kontextusban a nemzetközi jog egyik alapelvét, az *extraterritorialitást* szokták felhozni. Csakhogy számtalan olyan eset van a nemzetközi jogban, amikor az államoknak igenis joguk van a területükön kívüli folyamatokat szabályozni, legelsősorban a kihatás elve (the effects doctrine) alapján.

Végül a PPM követelményeket ellenzők utalni szoktak arra, hogy azok az importáló országok *egyoldalú intézkedései,* ami veszélyeket rejt magában, kölcsönös ellenintézkedéseket indukálhat. Ezt a veszélyt a PPM nemzetközi jogának kidolgozásával lehet csökkenteni, ami által a sérelmet szenvedett fél nem hivatkozhat többé a vele szemben folytatott eljárás, meghatározott szankciók önkényességére, jogtalanságára.

PPM és a WTO/GATT joga

A GATT III. cikk alapján nem lehet jogellenes az az intézkedés, amit az importált és a hazai termékekre egyformán alkalmaznak. Feltéve persze, ha az intézkedés mögött nem húzódnak meg protekcionista szándékok. A hivatkozott III. cikk háttér alapelve, kiinduló pontja ugyanis a megkülönböztetés tilalma, nem pedig az, hogy az import termékeknek bármilyen körülmények között szabad beáramlást kell biztosítani egy adott ország piacára. Az egész kérdés persze csak akkor merülhet fel, ha az adott ország nemzeti piacán már egyébként jelen van egy az import termékkel valamilyen lényeges szempontból összemérhető termék. Ha nincs, véleményem szerint a megkülönböztetés tilalmának érvényesülése akkor is lemérhető azon, hogy az adott ország ugyanazokat a jogelveket alkalmazza-e az import termékekre, amiket legalábbis a hasonló termékcsoportra, csoportokra vagy még általánosabban, hasonló szituációkban alkalmaz (pl. nehezen lesz védhető a kisrákok importtilalma abban az esetben, ha egyébként a teknősök védelme jól levezethetően nincs jelen az adott ország joggyakorlatában).

A termékek hasonlósága

A GAT Felülvizsgálati Testülete (Apellate Body) az Asbestos ügyben kifejtette, hogy a termékek hasonlók lehetnek akkor is, ha a fogyasztók számára azonos vagy hasonló funkcióval bírnak. Ebből Tietje azt a következtetést vonta le, egy lényegében a contrario eljárással, hogy a modern nyugati államok fogyasztói számára egyáltalán nem mindegy, hogy egy árut környezetbarát módon állítottak-e elő vagy sem. Ettől kezdve a környezeti értékek sérelmével előállított áru ezekben az országokban nem hasonló a környezetbarát módon előállított termékekkel, ezért az egyenlő elbánás elvének sérelme nélkül korlátozható a kereskedelmük. Még akkor is egyébként, ha a hasonlóságot megállapítanák, nem biztos, hogy az előállítás módja miatti megkülönböztetés jogellenes vagy egyáltalán a hátrányosabb eljárás kategóriája alá eshetne. Mindezek alapján egy valamit biztosan leszögezhetünk: a PPM önmagában biztosan nem minősíthető a GATT III. cikk prima faciae sérelmének.

A környezetvédelmi célkitűzések nemzetközi elismertsége

Jobb a helyzete a WTO döntéshozatali testületei előtt annak az országnak, amely be tudja mutatni, hogy az általa meghatározott terméken számon kért környezetvédelmi eljárás nem saját egyéni, egyoldalú felfogásán alapul, hanem illeszkedik egy nemzetközileg elfogadott környezetvédelmi célkitűzéshez vagy programhoz. Az Apellate Body azért ennél egy kicsit továbbment, a Shrimp ügyben egyenesen azt követelte, hogy egy ország, mielőtt ilyen kereskedelmi korlátozásokat vezetne be, köteles előzetesen megkísérelni az észlelt globális környezetvédelmi probléma kezelését a megfelelő nemzetközi jogi (globális) tárgyalások útján. Ezen vélekedésében bizonyos mértékig alappal támaszkodhatott a Riói Deklaráció 21. pontjára, amely kimondja: „Az államok joghatóságán kívül eső környezetvédelmi problémák egyoldalú kezelését kerülni kell. A határon átnyúló vagy globális környezeti

problémák megoldására irányuló intézkedéseket, amennyire csak lehetséges, nemzetközi konszenzus alapján kell megtenni." Véleményem szerint azonban a Rio Deklaráció idézett pontjának második mondata egyértelműbben tartalmazza a szuverenitás és a nemzetközi környezeti problémák ütközésekor kialakuló helyzetben a környezetvédelem primátusát, ami az integráció elvének mégoly többoldalú felfogása mellett is nélkülözhetetlen szempont.

A termékek teljes életciklusának figyelembevétele
Tietje szerint ugyanakkor éppen azért van szükség PPM-ekre, mert a globális környezetvédelem megoldásai nem elég erősek és messze nem terjednek ki minden fontos problémára. Így, a témánk szempontjából jelentős problémát sem kezeli a nemzetközi környezetjog megfelelően: a termékek teljes életciklusának figyelembe vételéről van szó az adott termékre vonatkozó környezetjogi intézkedések szempontjából. Az EU környezetjogában a problémát integrált termék politikának is szokták nevezni.

Nemzetközi együttműködés
A gazdasági oldal tehát a nemzetközi jogra mutogat: „tessék talán ott próbálkozni először!...". A nemzetközi jogászok is összeráncolják a szemöldöküket a bizonyos mértékig azért csak egyoldalú kereskedelmi-környezetvédelmi intézkedéseken. Ugyanakkor véleményem szerint annak is bőséges irodalma van – nyilván nem a nemzetközi kereskedelmi jogban – hogy a multinacionális vállalatok nem igen hallgatnak más érvekre, mint a kereskedelmi bojkott és az ezzel járó megszégyenítés és persze piacvesztés. Fontos érvek szólnak tehát amellett, hogy a világ környezeti problémáit kreatív, akár az eddigi jogelveket is felrúgó módon kell megoldani, a mondott nemzetközi kereskedelmi jogi aggályok bizonyos mértékű félretételével, sőt a nemzetközi jogi fórumrendszer bizonyos mértékű kikerülésével a civil (környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi stb.) hálózatok segítségével.

Ezzel együtt igaza van a szerzőnek abban, hogy az átfedő joghatóságok problémáját nemzetközi tárgyalások (tegyük hozzá: lehetőleg többoldalú, szélesebb körű, a nemzetközi jogalanyok körét kitágító tárgyalások) segítségével, sőt egyre inkább a nemzetközi bíróságok és nemzetközi környezeti jogviták kezelésére szolgáló szervezetek bevonásával is meg kell kísérelni. Az együttműködés elve és a szembenálló érdekek kompromisszumos megoldása ugyanakkor véleményem szerint a környezetvédelem terén csak egy bizonyos határig elfogadható, a kompromisszumok nem eredményezhetnek visszafordíthatatlan, jóvátehetetlen környezeti károsodásokat.

Nemzetközi standardizáció
Tietje véleménye szerint a jogharmonizáció nem oldhatja meg teljesen a PPM problémáját (itt felködlik a tanulmány elején felvillantott komparatív előnyök elve, amelyről a szerző nem kíván teljesen lemondani), hiszen óhatatlanul több korlátozást tartalmaznak, mint ahogyan az az alapul fekvő környezetvédelmi célkitűzések szempontjából szükséges lenne, sőt odáig megy, hogy az EU-ban is, az ECJ joggyakorlatából is egyértelműen kimutathatóan az egyik központi működési elve a nemzeti szabályozások és joggyakorlatok versenye. Miközben a szerző a diverzitást ünnepli, elfeledkezik arról, hogy az EU környezetvédelmi jog egy követelményt azért következetesen a „versengő" nemzeti

jogrendszerek elé állít: az elérendő környezeti célállapotot. Felhívja viszont a figyelmet az önkéntes környezeti standardokra, különösen az ISO 14000 sorozatra. Véleményem szerint itt is megfigyelhető, hogy az eszközök egyfelől szoft jellegűek, másfelől viszont, a kötelező szabályokkal általában szöges ellentétben nagymértékben összetettek és figyelembe veszik a témánk szerint alapvető fontosságú termék életciklust is.

Az externáliák kezelése
Az externáliák a termelési folyamat sajátosságai és a szabályozás hiányosságai. Pszichológiai externáliák is léteznek (pl. állatok embertelen legyilkolása), de ezt Tietje nem nagyon látja kezelhetőnek a nemzetközi gazdasági jogban. A fizikai externáliák kezelése mindenképpen indokolt, ha azok közvetlenül érintik az adott országot, pl. szennyezik a légterét. A nemzetközi közös javak kárára bekövetkező externáliák viszont több problémát okoznak. Itt az is kérdéses lehet, hogy az adott jogsértőnek vélt ország nem a saját, ráeső részt használja-e az adott közös javakból. Összességében Tietje arra a következtetésre jut, hogy a globális kormányzás (global governance), ide értve a folyamatos és egyre intenzívebb kommunikációt az egyes aktorok között, kínálhat csak megoldást ezekre az ellentmondásos helyzetekre.

Saját javaslat, következtetés
A kérdés véleményem szerint alapvetően az integráció elvéről szól. Élesen veti fel azt a dilemmát, hogy vajon van-e elsőbbsége a környezetvédelemnek a különböző gazdasági, kereskedelmi érdekek fölött. Az élethez való jog, az előttünk álló, az emberiség létét, kultúráját alapjaiban fenyegető környezeti kilátások figyelembe vételével könnyű erre a kérdésre határozott igennel felelni. Ugyanakkor a környezetvédelmi jog hatékonyságához elengedhetetlen, hogy a lehetőség szerint legjobban illeszkedjen az immár, mondhatjuk évszázadok óta bevett modern jogrendhez. Másképpen megfogalmazva, egy pontig legalábbis jogos igény az integráció elvének kétoldalú felfogása, azaz nem csak a rokonterületi és egyéb jogágaknak kell alkalmazkodniuk a környezetvédelmi elvárásokhoz, hanem – alapvető célkitűzéseinek feladása nélkül – a környezetvédelem politikai és jogi eszköztárának is illeszkednie kell őhozzájuk.

3. Az USA ellentmondásos szerepe a nemzetközi környezetvédelmi jogban[507]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Csak amiatt, hogy egy jóízűt „amerikázzunk", azaz a nemzetközi környezetvédelmi szakmában már régóta közismert csípős kritikai megjegyzéseket újból sorra vegyük, aligha lett volna beválogatni Gingrich elemzését az amerikai nemzetközi környezetvédelmi jogi pozícióról – ami valóban az esetek többségében felháborítóan önző és szűklátókörű. Ezek az esetek azonban egyúttal segítenek megmutatni a jog erejét, és itt egyenesen az egyes környezetvédelmi jogtechnikai, eljárásjogi alapintézményre gondolok, legelsősorban a közösségi részvételre. Meggyőződésem, hogy a környezeti demokrácia, az Egyesült Államok magas szinten környezettudatos és aktív nyilvánosságának bevonása lehet az a, ha tetszik eljárásjogi megoldás, amely mindenki, az amerikai bel- és külpolitikai döntéshozók számára is egyértelművé teheti az elzárkózó és egyoldalú megoldások tarthatatlanságát.

[507] Thomas Giegrich: The impact of the USA on regime formation and implementation c. cikke alapján.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy Amerika a környezetvédelmi (eljárás) jog zászlós hajójának, a környezeti hatásvizsgálatnak a hazája. Látni fogjuk, hogy a konzervatív elhajlások ellenére (sokszor egy kicsit azok ellensúlyozására) az Egyesült Államok számos kreatív elgondolással áll elő – ezek közé tartozik a hatásvizsgálati eljárás hatósági eszközének megfelelő alkalmazása a nagy, környezetvédelmi szempontból jelentős beruházások tervezési folyamatának egyik első, a hatósági fázisokat megelőző részében, a banki kölcsönökről való döntéshozatali eljárásokban.

Izolacionizmus és uniaterializmus

Izolacionizmus, unilaterializmus Gingrich udvarias véleménye szerint az amerikai állam nemzetközi kapcsolataiban állandó versenyben voltak, ha másért nem, az elnök és a Kongresszus struktúrálisan állandó versengő, kiegészítő viszonya miatt. Konkrét példája a Bázeli Konvenció esete, amelynek megalkotásában az USA delegáció aktívan részt vett (…) és amit Bush 1991-ben a megfelelő nemzeti szintű végrehajtási jogszabályokkal együtt a Kongresszus elé terjesztett és Clinton is fenntartott, bár 95-ös módosítás (az OECD országokból minden hulladék kiszállítást megtiltó) valamint a 99-es Liability Protocol az ő lelkesedését is lelohasztotta kissé. A Kongresszus azóta sem hagyta jóvá az egyezményt, köszönhetően rendkívül jó megközelíthetőségének az egyes ipari lobbi csoportok által.

Az amerikai izolacionizmus és unilateralizmus elvi háttere az, hogy egyedüli világhatalomként az USA mindig is úgy érezte, hogy másként is meg tudja védeni az érdekeit, és amúgy sem nagyon hitt soha igazán a nemzetközi jog hatékonyságában. Azért az első világháború után mégiscsak Woodrow Wilson volt az, aki kezdeményezte a Nemzetek Ligáját (viszont az Egyesült Államok nem írta alá a Versaillesi Békét), a második után pedig Franklin D. Roosevelt az ENSZ egyik alapítója volt.

Az ENSZ és az USA

Vétójogot eredetileg Sztálin akart a Biztonsági Tanács állandó tagjainak, Roosevelt nem feltételezte, hogy a Tanács valaha is az USÁ-val foglalkozna, ezért ellenezte azt. Viszont a Szenátus 2/3-os többségét az alapítóokmány ratifikációjához már nem tudta volna megszerezni. Gingrich szavaival: „A hidegháború után a hegemonisztikus kísértés időlegesen győzedelmeskedett a multilateralizmus bölcsessége fölött, de teljesen legyőzni soha sem tudta” („After the Cold War the hegemonistic temptation temporarily prevailed the multilateral prudence but has not entirely defeated it.”). A második iraki invázió után, 2003-tól például kifejezetten érezhető, hogy az USA támaszkodni próbál az ENSZ legitimáló és nemzetépítő hatásaira.

A nemzetközi emberi jogok és az USA

Eleanor Roosevelt, az özvegy, az egyik motorja volt az amerikai Bill of Rights átültetésének 1948-ban az ENSZ Emberi Jogok Univerzális Nyilatkozatába. Ugyanakkor a Szenátus 1988-ig képtelen volt ratifikálni ezt és akkor is csak „with reservations, understandings and declarations”, annak érdekében, hogy egyetlen belső jogszabályát se kelljen módosítani. Ez az, amit á’la carte multilaterizmusnak neveznek. Ehhez képest nem meglepő, hogy az USA egyetlen egyéni panasz eljárásnak sem vetette alá magát.

A Hágai Nemzetközi Bíróság (ICJ) is egy 1907 óta tartó amerikai törekvés gyümölcse volt és bár, mint alapító tagra az ENSZ statútuma alapján a bíróság joghatósága eleve kiterjedt, csak az ún. Conally fenntartással, ami szerint az államok belső jogába tartozó kérdésben csak az USA döntése alapján járhat el. Ezt a fenntartást a legtöbb jogtudós érvénytelennek tekinti (nyilván azért, mert szöges ellentétben áll az alapító okirat hivatkozott automatikus hatályra vonatkozó rendelkezésével). Amikor Nicaragua a kontrák támogatása miatt beperelte, az USA nem hivatkozott ugyan a Conally rezervációra, de vitatta a joghatóságot, majd miután a bíróság azt mégis megállapította, boycottálta az eljárást. Az ítélet joghatályát pedig soha sem ismerte el. A laGrand halálos ítélet ügyben pedig Arizona még az érdemi (egyébként természetesen elmarasztaló) ítélet megszületése előtt kivégeztette az elítéltet, Clinton pedig a föderalizmus iránti tiszteletből nem lépett fel ezellen az összes lehetséges jogi eszközzel.

Persze az USA nem habozott használni a bíróságot, amikor érdekei úgy kívánták, pl. az iráni túszügyben Carter alatt (miközben egyoldalú kommandóakciót is indított, ami sikertelen volt).

Nemzetközi Büntető Bíróság
A nürnbergi és tokioi perek az USA elképzelései alapján valósultak meg és az 50-es években állandó nemzetközi büntetőbíróságot is ez az ország kezdeményezett. Ez a bíróság végülis a boszniai és a ruandai események miatt az ENSZ Biztonsági Tanácsa alatt létre is jött. Ugyanakkor, amikor az Egyesült Államok belátta, hogy az intézmény kialakítását nem tudja többé kontrollálni, visszavonta a támogatását, sőt aktívan lobbizott a Római Alapszabály (Rome Statute) elfogadása ellen.

Kémiai Fegyverek
A Kémiai Fegyverek Kifejlesztésének, Gyártásának, Felhalmozásának és Használatának Tilalmáról, illetőleg az ilyen fegyverek Megsemmisítéséről szóló Egyezmény (Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction – 1993) azon rendelkezését, miszerint vegyi üzemeket lehessen a helyszínen megvizsgálni egy erre a célra létrehozott nemzetközi szervezet révén, szintén az USA kezdeményezte. Ugyanakkor a Szenátus csak nagyon sok, az ipari kémkedést kizáró fenntartással fogadta el, a végrehajtó nemzeti jogszabály pedig 1998-ban kifejezetten eltért a szerződéstől több lényeges ponton. Ezzel együtt, az előzmények tükrében ez a szerződés áttörést jelentett. Megemlítendő, hogy ugyanez az áttörés mind a mai napig elmaradt az 1972-es hasonló szerződéssel kapcsolatban a biológiai (bakteriológiai) és toxikus fegyverek vonatkozásában. A NAFTA és különösen a WTO viszont folytatásai a pozitív trendnek.

Az USA és a nemzetközi környezetjog
A Yellowstone Nemzeti Park létrehozása 1872-ben, a környezeti hatásvizsgálat jogintézményét megteremtő NEPA 1969-ben és a világ első modern környezetvédelmi hatósága, a US-EPA létrehozása 1970-ben úttörő cselekedet volt. Az amerikai környezetjog kreativitása máig hat, a californiai állami kibocsátási határértékek például a világ autógyártását jelenleg is alapjaiban befolyásolják és az ilyen intézkedések ellen a WTO sem emelhet szót. A magam részéről az amerikai környezetvédelem meghatározó

elemének, a világ számára legfontosabb üzenetének a közösségi részvétel hallatlan erős gyökereit tekintem. Amerika kétség kívül a környezeti demokrácia hazája és ez akkor látszik igazán, amikor olyan konzervatív kormányok vannak hatalmon, amelyek sem a környezetvédelem ügyét, sem a helyi lakossági csoportok véleményének figyelembe vételét nem igazán viselik a szívükön.

A Trail Smelter Arbitration Canada ellen 1907-ben az első nemzetközi környezetvédelmi jogvitás ügy volt, amelynek egymagában is óriási szerepe volt a nemzetközi környezetjog megteremtésében. Az eko-dömping elleni védekezés szintén amerikai találmány: ne legyen olcsóbb az import áru csak azért, mert a termelő országban alacsonyabbak a környezeti standardok (vö. az előző fejezetben tárgyalt komparatív előnyök elmélettel!). Gingrich is tisztán látja, hogy ennek érvényesítése a WTO előtt igencsak bajos, ezért az egyetlen járható út az ő véleménye szerint is a nemzetközi környezeti standardok emelése többoldalú megállapodások tető alá hozása (és azok kikényszerítése!). A fejlődő országok aláírják ezeket, mert úgy látják, hogy ezek valójában a fejlett országok piacára való bejutás feltételei. Az 1992-ben megkötött NAFTA 1993-ban gyorsan kiegészült egy környezetvédelmi résszel (Észak-amerikai Egyezmény a Környezetvédelmi Együttműködésről – North American Agreement on Environmental Cooperation – NAAEC). Ráadásul a Commission for Environmental Cooperation révén a három ország környezetvédelmi együttműködését intézményesítették is.

Kevésbé önző nemzetközi célkitűzések
Richard Nixonnak jelentős szerepe volt a Stockholmi Konferencia és Deklaráció tető alá hozásában, csakúgy, mint fél évvel később az ENSZ Közgyűlésén a UNEP létrehozásában. Ugyanakkor a résztvevő államok nem fogadtak el alapító egyezményt, így a szervezet nem vált önálló nemzetközi jogi személlyé, soha sem hozhatott jogilag kötelező intézkedéseket. Hozzájárult viszont a UNEP a nem kötelező (szoft) nemzetközi környezetvédelmi jog fejlesztéséhez és a következő évtizedekben számos alapvető fontosságú kötelező egyezmény háttérintézménye is lett.

Az Egyesület Államok nemzetközi környezetvédelmi tevékenységének egyik csúcspontja a Vadon élő veszélyeztetett állat- és növényfajok kereskedelméről szóló CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 1973) szorgalmazása volt, amit nem véletlenül éppen Washingtonban írták alá és nem több mint 4 évvel később az USA elsőként ratifikálta, rezervációk nélkül. A függelékekben több tízezer veszélyeztetett faj található. Az ózonréteg védelméről szóló 1985-ös bécsi szerződést és az 1987-es montreali jegyzőkönyvet is aláírta az Egyesült Államok és viszonylag gyorsan ratifikálta is, bár ezekben a témakörökben a világ többi részénél előbbrébb járó amerikai ipar érdekei is egyezőek voltak a környezet védelmének érdekeivel.

Az USA szerepe az antarktiszi szerződésekben hasonlóan progresszív volt, ugyanakkor a felelősséget boncolgató megállapodást 1992 óta sikeresen blokkolja. A 8 arktikus állam 1991-ben politikai megállapodást kötött és egy Arktikus Tanácsot hozott létre 1996-ban, elsősorban az orosz fél által felhalmozott toxikus hulladék kezelésére.

Kifejezetten önző és bezárkózó nemzetközi környezetpolitikák

Az ENSZ átfogó 1982-es tengerjogi egyezménye, az UNCLOS (UN Convention on the Law of the Sea) XII. fejezetében tartalmazza a tengeri élővilág védelmére és konzerválására vonatkozó rendelkezéseket. Ezt az USA elfogadta, viszont a mélytengerfenék védelmére vonatkozó XI. fejeztet gazdasági okokból nem, ebben egyébként sajnálatos módon a többi fejlett ipari állam is osztja a nézeteit. Emiatt 1994-ben ezt a fejezetet módosították, ugyanakkor a többiekkel ellentétben az USA ezzel együtt sem ratifikálta az egész egyezményt, jóllehet Clinton elnök már 1994-ben a szenátus elé terjesztette és azt a fiatalabb Bush elnök is támogatta 2001-ben.

A CBD (Convention on Biological Diversity) nem csak az emberiség közös örökségének védelméről szól, hanem a genetikus erőforrások használatát és biotechnológiai kérdéseket is szabályozza, az ezekből származó előnyök fair és méltányos elosztása révén. A szerződés megszövegezői a fejlődő és a fejlett országok közötti kompromisszumot dolgoztak ki ezen a téren. Így aztán Bush ezt még csak alá sem írta (Clinton a keretszerződést még 1993-ban igen, de sohasem ratifikálták). A 2000-es Cartagena Protocol on Biosafety már a GMO-k felé fordul. Amerikai részről ezt természetesen alá sem írták, bár a szövegezésben igen aktívan részt vettek, aholis sikertelenül próbálták a jegyzőkönyv tárgyi hatályát korlátozni.

Az UNFCCC (UN Framework Convention on Climate Change) szintén amerikai kezdeményezés volt, már ami a tudományos feltárást, tudatosítást illeti, de amikor az 1990-es kibocsátási szinthez való visszatérés időtábláját akarták volna beilleszteni, azt az amerikai küldöttség már blokkolta. A további tárgyalásokban sikeresen rákényszerítette a többi országra a kibocsátás-kereskedelem eszméjét (egy későbbi tanulmányban láthatjuk majd, hogy a fejlődő országok számára ez mit jelent), viszont nem tudta megakadályozni a „common but differentiated responsibility" elv elfogadását, ami alapján 1997-ben a Kiotói Jegyzőkönyvben csak a fejlett államoknak kellett a 90-es szinthez képest is javulási tervet elfogadni. Ebben az évben a Szenátus szégyenteljes 95:0 arányú szavazással fogadott el egy olyan határozatot, ami kifejezetten arra vonatkozott, hogy az USA soha sem fog aláírni egy olyan egyezményt, amely megterheli az államok gazdaságát, ugyanakkor semmilyen terhet nem ró a fejlődő országokra. A kétpárti határozat fő támogatói a széntermelő, illetőleg a gépesített mezőgazdasági államokból jöttek.

1998-ban az Egyesült Államok képviselői mégis aláírták a jegyzőkönyvet, hogy joguk legyen részt venni a gyakorlati végrehajtási szabályok kidolgozására irányuló tárgyalásokban. Viszont egyértelműen kijelentették, hogy sohasem fogják ratifikálni az India, Brazília és Kína számára túl előnyös szerződést. Az ennek nyomán kirobbant nagy nemzetközi felháborodáshoz hozzájárult a már említett nemzetközi büntető bíróság létrehozásának megakadályozására irányuló amerikai tevékenységgel való időbeli egybeesés is. Keveset segített az ország megtépázott tekintélyén, hogy a Bush adminisztráció elsősorban az önkéntes korlátozásokra építette a klímapolitikáját és jelentős erőforrásokat csoportosított át kutatásra is, hogy ezzel a világban vezető szerepét etekintetben is némileg megőrizze.

Egyoldalú környezeti jogkikényszerítés

Ahogyan azt az előző fejezetben tárgyaltuk, a GATT III/4. cikkelyébe ütközött, amikor a Clean Air Acton alapuló Gasoline Act 1998-ban bizonyos importkorlátozásokat vezetett be környezetvédelmi okokból. Ugyanakkor a XX. cikk alapján, azaz az egyenlő bánásmód elve segítségével sem tudta kimenteni magát, mert ezek a korlátozások különböztek a hazai nyersolajra vonatkozó eljárástól. A tonhal és shrimp ügyekben ugyanakkor az USA a hazaival azonos delfin és tengeri teknős védelmi szabályokat kért számon importáló országoktól. A GATT alapján ezt sem tartották jogszerűnek, mivel úgy vélték, előnyt jelent a domesztikus szabályokhoz már régebb óta alkalmazkodott amerikai halászoknak.

A „tuna ügy" még 1947-ben történt, amikor azért is elmarasztalták az USA-t, hogy olyan szabályokat kér számon az importáló országokon, amik rájuk nem volnának egyébként kötelezőek. A panel jelentések csak 1991-ben illetve 1994-ben lettek kész és hiányzott az egyhangúság az elfogadásukhoz. Csakhogy 1994-től már az ún. negatív egyhangúság szabálya lépett életbe és az USA többé nem tudta blokkolni a panel, a Dispute Settlement Body vagy a fellebbviteli testület (Apellate Body) jelentéseit. A schrimp ügyben tehát elfogadtak egy ellene szóló határozatot. A döntésben a nemzetközi kereskedelem döntéshozói legalább azt megkövetelték, hogy a nemzetközi vizeken védett állat az adott ország területén is előforduljon, ily módon elvileg közvetlen kapcsolat álljon fel közöttük. Kimondták továbbá, hogy az USA nem kérheti számon más országon a saját természetvédelmi standardjait, amíg nem vizsgálta, hogy az adott országban alkalmazott szabályok megfelelő védelmet biztosítanak-e. Az USÁ-nak jó szándékú tárgyalásokba kellett volna bocsátkoznia az érintett országokkal a kereskedelmi korlátozás kimondása előtt, avégett, hogy a mondott állatok védelmét célzó nemzetközi megállapodást hozzon tető alá.

Ugyanakkor eddig senki sem kérdőjelezte meg az 1971, illetve 1972 óta fennálló hasonló korlátozásokat más területeken (a Pelly Amendment to the Fishermen's Protective Act és a Marine Mammal Protection Act).

Nemzetközi bankok befolyásolása
A Pelosi Amendment 1989 óta kötelezi az ilyen bankok igazgatótanácsaiban ülő vagy igazgatását végző amerikai kinevezetteket, hogy szavazzanak az olyan projektek támogatása ellen, amelyek komoly környezeti károkkal járnának, hacsak a kölcsönt kapó ország vagy a bank nem végzett EIA-t legalább 120 nappal a döntést megelőzően, úgy, hogy az eredmények hozzáférhetők legyenek az érintett helyi csoportok és környezetvédelmi civil szervezetek számára is. Mivel az amerikai támogatástól erősen függenek, a legtöbb nemzetközi pénzintézet átvette ezeket a szabályokat.

Az Alien Tort Claims Act
Ennek az 1789-es jogszabálynak az alapján amerikai bíróság előtt peresíthető nemzetközi környezetjogi normák megsértése. Nem volt ugyanakkor sikeres ügy még, pl. perui munkások perét egy amerikai rézbánya cég ellen azzal utasították el, hogy a nemzeti szintű levegőtisztaságvédelmi szabályoknak megfelelő nemzetközi normák nem léteznek (Flores v. Southern Peru Copper Coporation) a perjogi lehetőség megléte így is nagy jelentőségű hivatkozási alap a nemzetközi környezetvédelmi jogi szakmában.

Európai-Amerikai környezetjogi viták
A leghíresebb eset az amerikai és kanadai növekedési hormonnal kezelt szarvasmarha hús importjának betiltása az elővigyázatosság elvére hivatkozással. A WTO Fellebbviteli Testülete véleménye szerint nem volt elégséges az EU kockázatelemzési eljárása. Minthogy ezt utóbb nem pótolták, az USA jogosulttá vált ellenintézkedések megtételére.

A génmódosított élelmiszerekkel kapcsolatban a címkézés is fontos vitatott kérdés Európa és Amerika között, minthogy jelentős többletköltséget okoz az amerikai farmereknek a terméynek elkülönítése (…), illetőleg stigmatizációhoz vezet. Giegrich szerint: a GMO ügy jó példa az európai és az amerikai attitűd különbözőségére: az amerikaiak az előnyt látják, az európaiak a veszélyeket, utóbbiak óvatosságra intenek, az amerikaiak pedig azért aggódnak inkább, hogy nehogy hátráltassuk a haladást a túlzott szabályozással (…). A szerző nem biztos, hogy teljesen elfogulatlan.

Saját javaslat, következtetés
Felmerül a kérdés, hogy ha az Egyesült Államok ilyen károkat tud okozni a világ környezetvédelmi jogának fejlődésében, mekkora károkat fognak okozni a BRIC államok, ha majd egyszer (az igen közeli jövőben) hasonló befolyásra tesznek majd szert? Véleményem szerint az amerikai példákat elemezve a világ környezetvédelmi nemzetközi jogi szakmájának, civil szervezeteinek sürgősen ki kell dolgozniuk azokat a fair és méltányos eljárásokat, amelyekkel a világ közvéleménye (ideértve természetesen legelsősorban az USA közvéleményét) számára egyértelművé tehető ezeknek a kicsinyes és önző stratégiáknak a tarthatatlansága.

4. Az országokon átnyúló igazgatási hálózatok[508]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Amint azt korábban láttuk, a környezetvédelmi eljárásjog már több oldalról megközelítette és feldolgozta azt a problémát, hogy bizonyos, évekig, évtizedekig folyamatosan helyt fogó tevékenységekkel kapcsolatban a tudásunk egyre gyarapszik, környezeti hatásaikról egészen más képünk alakul ki mostanra, mint mondjuk évekkel ezelőtti engedélyeztetésük idején. A környezetvédelmi és rokonterületi engedélyek eljárási és anyagi jogi okokból történő módosításának problematikájáról van szó egyfelől, illetve az engedélyek érvényességi idejének lejártáról. Emellett a kémiai biztonság jogában is alapvető szükség van a jogászok és a különböző érintett szakmák képviselőinek olajozott együttműködésére – a szakértőkre vonatkozó eljárási szabályok finom kimunkálása eljárásjogi, jogtechnikai oldalról szintén nagy segítséget nyújthat ebben a többszörösen is rokonterületi (főként az egészségügyi és a katasztrófafédelmi jogba tartozó) problémakörben. Végül a kémiai biztonsági jog az a terület, ahol a környezeti információ beszerzésére, feldolgozására, átadására és szolgáltatására vonatkozó eljárásjogi szabályokat a lehető legrészletesebben ki kell dolgozni. Az időben és megfelelő személyekhez eljuttatott információ a szó szoros értelmében életet menthet.

[508] Michael Warning: Transnational bureaucracy networks: a resource of global environmental governance? The case of chemical safety c. cikke alapján.

A kémiai biztonság alapproblémái

8.1 millió féle anyag van kereskedelmi forgalomban, a kereskedelem 10,5 %-át teszik ki. „Chemicals are ubiquitous" azaz a kémiai anyagok körülvesznek minket, mindenütt ott vannak. Seveso, Bhopal, Scheweizerhalle, Minamata kór (methyl higany szennyeződés a Minamata öbölben, ami bioakkumulatív volt és a halászokat és családjaikat megmérgezte). A szakirodalom ezt a helyzetet az „incremental pollution" kifejezéssel írja le, azaz: mindenfelől felhalmozódó, gyarapodó, összeadódó stb. káros hatások nem csak és nem is elsősorban a gyártás és a hulladékgazdálkodás során, hanem főleg a termékek közvetítésével. Ráadásul, míg a hulladékok általában helyi problémákat jelentenek, a termékek sokszor globálisat, pl. a POP-ok hosszútávú vándorlása („long range transport of the persistent organic pollutants") vagy olyan anyagoké, mint pl. a DDT, a Lindan vagy a PCB és a CFC-k a levegőben (és véleményem szerint a vízben terjedőkről sem szabad elfeledkezni, hiszen a nem lebomló szintetikus hormonok vagy neuroleptikumok jelenléte az ivóvízben közismert, de még nem a helyén kezelt probléma). Ma már a hagyományos életmódot folytató és településüket életükben el sem hagyó eszkimók vérében is találhatók ilyen anyagok.

A lehetséges jogi megoldások és azok korlátai

Korai és megbízható információ kell a vegyi anyagokról, szigorú kockázatelemzés és kiemelt kockázatkezelés. Ez azonban Warning szerint csak az új anyagokra oldható meg jogilag, a régiekkel kapcsolatban véleménye szerint nagyon is helytálló az a kifejezés, hogy toxikus tudatlanság (toxic ignorance). Hadd nyilvánítsak külön véleményt ezzel a valóban széles körben elterjedt és nem csak a magyar, hanem az európai kémiai biztonsági jogot meghatározó dogmával szemben. A folyamatos tevékenységekre vonatkozóan eljárásjogunk több olyan megoldást is kifejlesztett, amivel az engedély eljárásjogi megváltoztatásának lehetőségein messze túlmenően érvényesíteni lehet az utóbb felmerülő szakértői belátásokat az illető tevékenység környezeti veszélyességét illetően. A dolgozatom II. részében a határozatok anyagi jogi módosításával kapcsolatban elmondottakra szeretnék itt elsősorban visszautalni. Ezzel természetesen nem azt akarom mondani, hogy a kémiai biztonsági jog számára szükséges összes eljárásjogi technika birtokában volnánk, természetesen a Warning által vázolt, a forgalomban lévő vegyi anyagokra vonatkozó tarthatatlan helyzeten még nagyon sokat kell dolgozniuk a környezetjogászoknak.

A feladatok nemzetköziek, ezt maguk az érintett vegyipari ágazatok is belátják, hiszen a nemzeti vizsgálati rendszerek nagyon sok felesleges erőfeszítést jelentenek (hozzá szeretném tenni, hogy nyilván ugyanakkor a kontrol lehetőségét is magukban rejtik, legalábbis elvileg). Egyre nyilvánvalóbb, hogy nemzetközi szintű problémáról van szó, azonban a nemzetközi kezelés pl. az ilyen szerződések, még gyerekcipőben járnak. Lehetséges, hogy ehelyett a nemzeti kormányzati szakértők hálózata lesz a megoldás. Warning részletesen bemutatja egy ilyen hálózat lehetséges elemeit.

A résztvevők

a) nemzetközi szervezetek

Az ILO már 1919-es megalakulása óta foglalkozik kémiai biztonsággal, amikor foszforról és ólomról adott ki ún. white papert, majd 1921-ben a festékekben lévő ólomról hoztak tető

alá egy nemzetközi szerződést, amit számos további követett pl. a benzénről vagy az azbesztről. A WHO 1950 óta aktív a kérdésben, a FAO-val (elsősorban a rovarirtók vonatkozásában) és az ILO-val szoros együttműködésben. A UNEP alkotta meg az IRPTC-t (International Register of Potentially Toxic Substances). Az UNIDO, az UNITAR, UNECE és több szállítási szervezet (a veszélyes anyagok szállítása révén) is involvált. Az OECD-nek 1971 óta fut az önálló kémiai biztonság programja.

b) szervezetközi együttműködések
- IPCS (International Program on Chemical Safety). 1980-ban hozta létre a WHO, a UNEP és az ILO egy együttműködési megállapodással (MoU-val), amihez 36 ország csatlakozott, ahol minden országban ún. focal pointok látják el az információáramlást. Elsősorban a kockázatértékelés alapjait kívánják megerősíteni, az Agenda 21 is megemlékezik róluk közvetve. Bonyolult hálózatot építettek ki.

- Az IFCS (International Forum on CS), már kifejezetten az Agenda 21 alapján összehívott 1994-es konferencián alakult, 114 ország és több nemzetközi szervezet részvételével. 4 évente összejönnek. Itt is vannak nemzeti focal pointok, a WHO a titkárság.

- Az IOMC (Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals) alapítói a UNEP, a WHO, az ILO, a FAO, az UNIDO és az OECD voltak 1995-ben, szintén az Agenda 21-ből kiindulva, annak 6 programterületéhez igazodva. A résztvevő szervezetek információcseréje és a párhuzamosságok elkerülése a cél.

c) magánszemélyek és -szervezetek
Az említett szervezetek és hálózatok közül az IFCS nyitott elsősorban az ilyenek bevonására, amelyek lehetnek pl. a különböző érintett szakmák szakszervezeteinek nemzetközi egyesületei vagy a környezetvédelmi csoportok, mint a Pesticide Action Network (PAN) és a Greenpeace vagy a tudományos szövetségek. Természetesen a kémiai ipar is szövetkezik, szervezetük az ICCA (International Council of Chemical Associations), kutatást és egységes érdekképviseletet lát el.

A tevékenységek
a) prioritások meghatározása (agenda setting)
Leginkább az IFCS-ek egymás utáni fórumai végzik, pl. a 2000-es Bahiai Nyilatkozat a Kémiai Biztonságról, amelyet a UNEP Igazgató Tanácsa (Governing Council) is megerősített és a SICM (Strategic Approach to International Chemicals Management, 2002) alapjául vett.

b) információgyűjtés és kockázatelemzés
A GLP (good laboratory practice) és a Test Guidelines együtt járnak az adatcsere megszervezésével: ha ezeket betartották, az adatokat el kell fogadni (MAD – mutual acceptance of data). Az OECD által kidolgozott ezen alapokra utal az EU vonatkozó joga is.

A SIDS (Screening Information Data Set) OECD programban kulcsszerepet játszanak a *szponzor országok, amelyek kiválasztják a vizsgálandó anyagokat*. Az összes érintettnek

(érintett nemzetközi szervezet és az ipar képviselői, civilek, szakmai szervezetek) konszenzusra kell jutni az értékelésben és a javaslatokban. A tervezetet a szponzor ország véglegesíti, megküldi az OECD titkárságának, viszont a UNEP Chemicals hozza nyilvánosságra.

Az ICCA a HPV (High Production Volume Chemicals, azaz a nagy tömegben előállított kémiai anyagok) hasonló jegyzőkönyveit dolgoztatja ki ipari szervezetekkel, jelenleg 1325 ilyen anyag van az OECD listáján. Legalább négy másik hasonló nagy nemzetközi program fut. A legnagyobb ilyen vállalkozás a GHS (Global Harmonized System for Hazard Classification and Labelling of Chemicals, azaz a veszélyek osztályozásának és a kémiai anyagok címkézésének globálisan összehangolt rendszere), amiben az összes fontos résztvevő jelen van. Mindenesetre rögzítették, hogy a harmonizáció egyetlen országban sem vezethet a védelem szintjének csökkentéséhez**.**

c) kockázatkezelés
E téren sok nemzetközi egyezmény jött már létre, így Európában a szállítás különböző módjaira vonatkozó ADR, ADN, RID és IMDG (a közúton, vízen, vasúton és tengeren történő szállításra, ebben a sorrendben). A szerző a nemzetközi vegyi anyag kereskedelemhez sorolja a Bázeli Konvenciót is, bár a Rotterdami Konvenció (A kémiai anyagokra vonatkozó információ cseréje a nemzetközi kereskedelemben és a kártevőirtó szerek terjesztésének és használatának magatartási szabályai – Exchange of Information on Chemicals in International Trade and the International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides) véleményem szerint jobban illene ide. Végül ide tartoznak a különböző vegyi anyagok használatát, gyártását stb. megtiltó nemzetközi szerződések, így a 2001-es Stockholmi POP Szerződés is, amely 12 perzisztens szerves szennyezőanyagra (POP) terjed ki.

Retroaktivitás és proaktivitás a nemzetközi kémiai biztonsági jogban
Nemzetközi jogi, kötelező eszközöket tehát, mint láttuk, inkább csak a harmadik, kockázatkezelési témakörben, a szállításra, nemzetközi kereskedelemre és bizonyos gyártási, kereskedelmi korlátozásokra alkalmaznak, az információgyűjtésre és a kockázatértékelésre nem. Ez tehát kifejezetten retroaktív szabályösszeség, a proaktivitás lényegében hiányzik a nemzetközi kémiai biztonsági jogból. Utóbbi témakörök is nagyon komoly gazdasági érdekeket érintenek, ezért a jogi technikák egyre kifinomultabbak: keretszerződések és részletes jegyzőkönyvek, nemzetközi szervezetek és testületek felhatalmazása kötelező másodlagos jog kidolgozására, ami alól a részes feleknek opting out jogot adnak (pl. a Stockholmi POP szerződésben).

A proaktivitást a vállalati érdekek a nemzetközi jog szintjén megakadályozzák, a szoft law szintjén azonban a nemzetközi szervezetek, mint láttuk, érnek el eredményeket, elsősorban a párhuzamos erőfeszítések kizárása és az erőforrások összevonása révén. Az már más kérdés, hogy előfordul, hogy ezek a szoft erőfeszítések később kötelező jogi normává alakulnak, nemegyszer annak árán, hogy a tartalmát felhígítják (ahogy a nemzetközi jogi szleng fogalmaz: „hard soft law becomes soft hard law" azaz a szigorú puha jogból lesz a puha kötelező jog, bár a fordításban már elvész az eredeti szöveg szellemessége).

A hálózatok egyfajta leírása

Warning definíciója szerint: *a hálózatokat* a résztvevők egy bizonyos fokú nem hierarchikus összekapcsolódása jellemzi, továbbá az előttük álló feladat közös, egybehangzó értelmezése (pl. információcsere és a tevékenységek összehangolása). A magam részéről az ilyesfajta hálózatok meghatározását egy további definíciós elemeként az alapvetően kontraktuális jellegű viszonyokkal egészíteném ki. Ez a definíciós elem természetesen összhangban van Warning definíciójával annyiban, hogy a kontraktuális kapcsolatból értelemszerűen hiányzik az alá-fölé rendeltség, a „szerződő" (a szerződést az esetek nagy részében csupán képletesen kell érteni) felek közös érték- és érdekfelfogása nélkül pedig a kontraktus életben maradása aligha lenne elképzelhető.

További lényeges definíciós elem Warningnál, hogy ezek a hálózatok előfordul, hogy határozottan intézményesülnek és maguk is már egy nemzetközi szervezetre emlékeztetnek, azzal, hogy informálisabbak és rugalmasabbak azoknál. E rugalmasság nagymértékben jelentkezik a tagság körében is. A szerző háromféle hálózatot különböztet meg: agenda setting, rule-making és administrative (egyedi problémákat megoldó) hálózatok. A tagok között egyfajta munkamegosztás figyelhető meg: az IGO-k kezdeményeznek és ellátják a titkárság feladatait, a résztvevő államok elvégzik a tényleges munkát, amiért nagyobb befolyást kapnak cserébe a nemzetközi hálózatban. Az ipari és civil oldal lobbizik és értékel, a munkába ritkán folyhat bele, szavazati joga soha sincsen. Ezért azután ezeket a hálózatokat Warning joggal nevezi közjogi hálózatoknak (public networks), szemben a civil és gazdasági hálózatokkal. A nemzeti szakértők ugyanakkor többnyire felül tudnak emelkedni a nemzeti érdekképviseleten és a probléma megoldására koncentrálnak – valóban, ez is egy fontos, sokak számára meglepetésszerű eleme a posztmodern kori hálózatoknak.

A nemzetközi jog rugalmatlansága

Az államok, mint egy mimóza, azonnal visszahúzódnak a tárgyalásoktól és a szuverenitásukra hivatkoznak, amint valamilyen nem kívánt korlátozással kerülnek szembe. Így érdemi nemzetközi szerződések létrehozása, módosítása igen csak nehézkes, manapság ezért merül fel annyi alternatív, kreatív megoldás a nemzetközi jogban, hogy ezeket az akadályokat mégis valamilyen módon leküzdjék (megkerüljék). Alapjában véve azonban ezek az új, kreatív jogtechnikák is az államok hajlandóságától függenek, pl. ha a keretszerződést megtöltő jegyzőkönyvek valamelyikéből valamelyik fontos tagállam kimarad (opts out), mint az USA a Kiotói Jegyzőkönyv esetében (és mint az előző fejezetben láttuk, sok más esetben is), akkor a folyamat könnyen léket kaphat.

A nemzetközi hálózatokban általában nincs semmilyen központi bürokrácia, viszont van állandó közös érdek, ezért aztán többnyire sikeresek. Véleményem szerint azonban önáltatás lenne nem észrevenni, hogy a közös érdekek többnyire egy globális probléma kisebb részleteire vonatkoznak csupán és nagyobbrészt ehhez képest technikai jellegűek (nem mintha a technikai problémákat éppen pl. a veszélyes anyagok témakörében alá lehetne becsülni). Warning figyelmeztet rá, hogy bár néhány jogtudós ezt a jelenséget „jogi pluralizmusnak" nevezi, a hálózatok és a formális jog közötti szövevényes kölcsönhatások még javarészt feltáratlanok.

Az eddig célzott hálózat funkciókon (alapítás, tagállami hivatalok és szakértők szerepe) túlmenően azt is ide sorolhatjuk, hogy végülis az államok közötti együttműködés maga is a formális (bár szokásjogi) nemzetközi jog egyik pillére, ahogyan azt egyébként az ICJ statútuma a 38. cikkében tartalmazza is. A közvetlen szakértői kapcsolatok a hálózatokban persze lényegesen operatívabbak, mintha a formális diplomáciai csatornákat használnák, a hálózatok mégis kapcsolódnak, sőt erősítik a résztvevő államok hatalmát (területi, nemzeti és erőszakmonopólium oldalról), operativitását. Jól érzi a szerző, hogy a hálózatok új eleme a résztvevők körének megnyitása, ami persze megintcsak visszahat az állami szintre, plusz politikai motivációt képez a döntéshozók felé.

A nemzetközi hálózatok hatékonysága és legitimitása
Ami a *hatékonyságot* illeti, ezek a nemzetközi hálózatok jól állnak, minthogy sokszor éppen valamilyen számszerűsíthető eredmény létrehozása a céljuk. Még akkor is, ha mondjuk a kitűzött számszerű célt éppenséggel ritkán érik el. Az OECD SIDS kezdeményezés pl. 5 év alatt 1000 kiemelt HPV anyagot szeretett volna elemezni, aminek egy töredékét tudta csak teljesíteni a közreműködő tagállamok alacsony aktivitása és az anyagi eszközök hiánya miatt. A nagy hálózatokban azért ezzel együtt jóval több lehetőség van arra, hogy az erőforrásokat megfelelően összegyűjtsék és hatékonyan használják fel. A hálózatokban véleményem szerint a bizalom új forrásai vannak, elsősorban a széleskörű átláthatóság és elszámoltathatóság miatt, ami az együttműködés új energiatartalékait tárhatja fel. A cégvilág önszabályozó potenciáljának integrálása is segít. Warning szerint valaki a kémiai biztonságra vonatkozó nemzetközi együttműködés vonatát úgy jellemezte, amely sokáig reménytelenül állt, mostanra azonban már, ha lassan is, de folyamatosan gurul.

A *legitimitás* oldaláról problémát jelent, hogy ezek a hálózatok nem volnának jogosultak politikai döntést hozni, de az elhatárolás roppant nehéz, pl. egyes kockázati határok meghatározásakor a szakértőknek óhatatlanul állást kell foglalniuk az elővigyázatosság elve gyakorlati használatának roppant nehéz környezetpolitikai kérdésében. A hálózatok felhatalmazása igen gyenge, határozataik, ha volnának, nemzeti szintű végrehajtása közvetlenül aligha megoldható. Szakmai tekintélyük, demokratikus, nyitott felépítésük azonban mégis sok esetben pl. éppen Németország esetében a közvetlen alkalmazást mégiscsak indukálja. Az NGO részvétellel, mint legitimációs eszközzel kapcsolatban azonban fontos megjegyzést tesz Warning: ezen NGO-knak ténylegesen civil érdekeket kell képviselniük megfelelő belső demokráciával, szemben a szűk körű vállalati érdekeket képviselő ál-NGO-kkal – ezt pedig a nemzetközi hálózatban való részvétel biztosítása feltételeként a szerző szerint igenis ellenőrizni kell valahogyan.

Végül komoly gondja a hálózatoknak, hogy egyelőre nem megoldott a döntéseikkel okozott esetleges jogsérelmek orvoslása. Warning nemzetközi döntéshozatali testületek felállítását sürgeti, amelyekhez állami, gazdasági és civil résztvevők jogsegélyért fordulhatnának a hálózatok által hozott esetleges döntésekkel szemben.

Saját javaslat, következtetés
A kémiai biztonság joga a pénzről szól. Alig van még egy olyan környezetvédelmi és rokonterületi jogterület, amely ilyen hatalmas anyagi érdekeket érintene. Ha pedig a

multinacionális kémiai konszernek valamit nagyon szeretnének, azt a politikai döntéshozatali mechanizmusokon feltehetőleg keresztül is fogják tudni vinni. Ez az, amiért egyebek közt a környezetvédelmi eljárásjog összes meglévő jogtechnikai megoldását is csatasorba kell állítani, ahhoz hogy a nagy ütemben felhalmozódó, milliós nagyságrendű, együtt és olykor külön-külön is ismeretlen hatásmechanizmusú kémiai anyagok által előrevetített környezeti katasztrófát valamilyen módon meg tudjuk akadályozni. A környezetvédelmi anyagi jogi alapelvek mellé olyan eljárásjogi alapelvek is felsorakoznak és alapvető jelentőségre tesznek szert, mint az ügyfélegyenlőség (even playground principle). A környezeti információhoz való hozzájutás és hozzájuttatás technikái is nagy fontosságúak, nem beszélve a hatások vizsgálatára és előre jelzésére irányuló technikákról, elsősorban a környezeti hatásvizsgálatról.

5. Az EU, mint egy lehetséges regionális modell[509]

Kapcsolódás a dolgozat témájához

Ludwig Kramer az EU-ról, a nemzetközi környezetpolitikákról és a kettő közötti kölcsönhatásokról ír, pontosabban egy kicsit kevésbé szerényen, arról, hogy az EU hogyan szolgálhat példának az utóbbi számára. A szerző évtizedekig volt gyakorló környezetjogász, így nem véletlen, hogy ebben a cikkében is több megállapítása közel kerül a környezeti eljárásjog jogtechnikai szintű felfogásához. Kitér például arra, hogy az integráció elvének a megvalósítása a rokonterületi igazgatási ágazatok felé nagyban függ a környezeti tervezésben megvalósuló széleskörű társadalmi vitához. Könnyen továbbvihetjük ezt a megjegyzést abba az irányba, hogy a közösségi részvételi és egyéb konzultatív környezetvédelmi eljárásjogi intézmények, elsősorban a stratégiai és egyedi környezeti hatásvizsgálat lehet a garanciája annak, hogy a különböző rokonterületi döntéshozatali eljárásokban (bányászat, agrárigazgatás, vízgazdálkodás, közlekedési igazgatás stb.) a környezetvédelmi szempontok az összes résztvevő és döntéshozó számára nyilvánvalóvá, egyúttal megkerülhetetlenné váljanak.

Különösen tanulságosak témánk szempontjából Kramer megjegyzései a tényfeltárás és a helyszíni ellenőrzés szerepével kapcsolatosan a nemzetközi jog kikényszeríthetősége szempontjából. Akár össze is kapcsolhatjuk cikkének említett két vonulatát: az ellenőrzés igazán hatékony lehet akkor, ha megfelelően biztosítják benne az érintett (helyi és szakmai) civil szervezetek részvételének a lehetőségét.

Az EU intézményei, környezetpolitikája, döntéshozatali eljárása, a végrehajtás, a jogviták rendezése, közösségi részvétel és az integráció elvének érvényesítése
Az utolsó két csatlakozás előtt az unióban 450 millió ember volt 25 tagállamban – ez az emberiség létszámának alig egy tizenötöde, de az EU még mindig komoly gazdasági és kulturális erő, ha jól meg tudná szervezni magát, jelentős beleszólása lehetne a világ sorsába, ideértve a globális környezetvédelmet, amelynek problémáit talán ez a régió fogta fel legkorábban és legteljesebben. Ami a környezeti jogot illeti, az EU-ban mintegy 350 környezetvédelmi jogszabály hatályos, bár számos határeset van a kereskedelmi, szállítási,

[509] Ludwig Kramer: The EU: a regional model? c. cikke alapján.

energia, verseny, fogyasztóvédelmi, élelmiszerbiztonsági és mezőgazdasági szabályokkal. Megjegyzem, hogy a magyar megoldással ellentétben, az EU jogban a határterületek szabályozását nem minden esetben hagyják a rokonterületekre. A legjobb példa erre szerintem a Víz Keret Irányelv, ami az EU jogrendszerében környezetvédelmi jogszabály, míg ugyanezért Magyarországon kiátkozás járna, ugyanis a VKI természetesen a vízgazdálkodáshoz tartozik…

A korábbi, 2006-ban érvényes szabályok szerint 25 tagú Bizottság munkáját 22.000 hivatalnok segítette. A felvételi szabályok, az élethossziglani alkalmazás, a fizetési és nyugdíjpolitika biztosítják mind a mai napig, hogy ezek a hivatalnokok elsősorban a közösség érdekeihez legyenek lojálisak. A Tanácsban a lélekszámmal súlyozott szavazati jogok kétharmados többsége és az államok többsége szavazata szükséges a döntéshozatalhoz a környezeti ügyekben. A szintén Kramer cikkének keletkezésekor 25 tagú Európai Bíróság (ECJ) kizárólagos joghatóságát pedig a tagok az alapszerződésben vállalták, ti. hogy EU jogi ügyekben nem vesznek igénybe más jogvita rendezési utat.

A 6. Környezeti Akcióprogram

A jelenleg futó 6. Környezeti Akcióprogram 2012-ig tart és 156 EU szintű akciót tartalmaz. Az akcióprogramok elfogadását széleskörű stakeholder vita előzi meg, a tagállamok, az EU szervek, a civil szervezetek és egyéb érdekcsoportok részvételével. Megvitatják a célkitűzéseket, a prioritásokat, a szükséges kutatási területeket, az intézkedéseket, ideértve az olyan strukturális döntéseket, mint például egy környezetvédelmi bizottság létrehozása az Európai Parlamentben vagy más EU szintű környezetvédelmi szervezetek alapítása, de Kramer szerint az ilyen strukturális döntések kihathatnak a környezetvédelmi igazgatás tagállami szintű szervezetrendszerére is[510] (szerintem erre jó példák az IMPEL vagy az EIONET). E széleskörű vitáknak tulajdonítja Kramer a környezeti szempontok jobb érvényesítését, azaz az integráció elvét a többi irányítási ágazatban is. Az sem elhanyagolható, hogy egy programvita a sajtó és a közvélemény figyelmét is a környezeti problémákra irányítja, és bizonyos elkötelezettségeket keletkeztet a döntéshozókban. Továbbmenve, a programalkotás a hasonló programokkal még nem rendelkező tagállamokat is környezeti programok írására bátorítja: át kell tekintetniük a saját regionális igényeiket, fel kell tárniuk és reagálniuk kell a hiányosságokra és mulasztásokra a nemzeti környezetpolitikájukban. Szegény Ludwig Kramer, cikkének írásakor, 2006-ban nem gondolhatta még, hogy a 6. akcióprogram lejárata felé közeledve még az is kérdésessé válik, hogy az EU egyáltalán vállalkozik-e egy következő akcióprogram megalkotására.

A környezetvédelmi akcióprogramok hatékonysága, társadalmi hatása természetesen mindig kérdéses, de ezekre a kérdésekre az EU intézményrendszere véleményem szerint megfelelő válaszokat tud adni. Jóllehet mindig akad olyan intézkedés, ami nem szerepelt az akcióprogramban, illetve olyan, ami szerepelt, de nem hajtották végre, ezeket a jelenségeket azonban az NGO-k watchdog funkciója és a tagállamok egymás közötti kontrolja megnehezíti. Ezzel együtt az akcióprogramok középtávú felülvizsgálatát (midterm review) is elvégzik, tehát a mi témánk szempontjából mindezt úgy is

[510] Kramer szavaival: „ (…)such as the creation of environmental departments within national governments, an environmental committee within the EP or EU environmental protection organisations". (p. 336.)

megfogalmazhatjuk, hogy megvannak azok az eljárásjogi eszközök, amelyekkel a hosszabb távú környezetvédelmi tervek érvényesülését, társadalmi, gazdasági hatását biztosítani lehet.

Egyedi döntéshozatali folyamatok az EU-ban
Az egyedi döntések, jogalkotási aktusok során a Bizottság hasonlóan széleskörű vitát rendez, ami évekig is eltarthat. Külön vizsgálják minden döntés gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait. A parlament véleményét nagyban befolyásolja a környezeti bizottságának állásfoglalása. A Tanács tagországi szakértőkből összeállított Munkacsoportja, az ECOSOC és a Régiók Tanácsa is véleményezi a tervezetet. A Bizottság természetesen végig jelen van egyik tárgyaló félként és védelmezi a javaslatának az alapvonalait. Mindezek alapján a Tanács elfogad egy közös véleményt (Common Position) és ezt tárgyalja az Európai Parlament második ülésben (ahol már abszolút többség, azaz a tagok és nem a jelenlevők többsége kell). Itt következik a jogalkotási folyamatban az ún. Véleményeltérési Eljárás, ami végülis dönt a szóban forgó jogalkotási projekt sorsáról.

Az Alapszerződés 176 cikke megengedte, hogy a tagállamok szigorúbb környezeti rendelkezéseket is elfogadjanak, ha azok az EU jog általános rendelkezéseivel egyébként összhangban vannak. Kramer ezzel együtt ezt meglehetősen nehezen realizálható lehetőségnek látja.

A tagállami szintű végrehajtás biztosítása
A tagállamok kötelesek megküldeni a Bizottságnak a végrehajtó jogszabályokat, amit a Bizottság átvizsgál és szükség esetén megvitat velük. Közös találkozókat is szerveznek gyakran előforduló jogértelmezési kérdések megvilágítása érdekében. A tagállamoknak a gyakorlati végrehajtásról is jelenteni kell, bár ezt többnyire elszabotálják. Itt kap jelentős szerepet az Európai Környezetvédelmi Ügynökség, amely a környezetállapot felől vizsgálódik. A rendszer szerintem jelenleg még távolról sem ér össze, azaz nem nagyon lehet megállapítani, hogy egy adott ponton mért elfogadhatatlan környezetállapot mutató konkrétan milyen környezetvédelmi jogszabályok megszegésére vezethető vissza és konkrétan hogyan lehetne a helyzetet orvosolni. Ezen kívül azonban a jogkövetés és egyáltalán az EU szintű jogalkotás hatásainak értékelésekor figyelembe vesznek még bármilyen más forrást is, pl. sajtójelentéseket is. Egyre nagyobb szerepe van a Bizottsághoz beadott panaszoknak, amik nem csak magánszemélyektől, hanem ipari, kereskedelmi vállalkozásoktól, önkormányzatoktól, pártoktól, EU és nemzeti képviselőktől, tudósoktól, szakértőktől, jogászoktól, nagykövetektől stb. érkeznek. Eljárásjogi garancia viszont nincs arra, hogy minden panaszt megfelelő eljárásban kivizsgálnak, ez ma még a Bizottság diszkrecionális döntésétől függ. Mindez egyáltalán nem tanulság nélküli az ugyancsak teljes eljárási köröket kívánó nemzeti szintű környezeti implementáció számára – nem vagyok benne biztos, hogy a magunk részéről a jogkikényszerítés terén előrébb tartanánk, mint az európai szint.

A formális felhívást informális levelezés előzi meg. A második hivatalos levél az ún. alátámasztott vélemény (reasoned opinion). A határidőre adott válaszokon kívül tudományos, technikai, jogi és környezetpolitikai üléseket is tartanak (jegyezzük itt is meg:

az integráció elvével összhangban teszik ezt). Sajnálatos módon 4-5 év is beletelhet, mire a Bizottság az ECJ-hez fordul, ráadásul először csak a jogsértés megállapítása végett. Ha még ezután sem történik megfelelő intézkedés a tagállamban, akkor kérheti a Bizottság bírság kiszabását az első ítélet nem megfelelő végrehajtása miatt. 2003 végéig mindössze két ilyen végigfuttatott eljárás volt, viszont jellemző módon, mindkettő környezeti ügyben. Tagállam is indíthat pert, még akkor is, ha a közvetlen érintettsége nem áll fenn – ilyenre környezeti ügyben még nem került sor.

A lehetséges szankciók között végső soron az egyes alapokból való részesedés korlátozása is szerepelhet: a Strukturális Alap (mezőgazdasági, szociális és regionális programokra) és a Kohéziós Alap (környezetvédelmi és közlekedési projektekre). Eleve feltétel a pályázatoknál a teljes EU jogi kompatibilitás. Pl. a regionális programoknál kifejezetten vizsgálják hogy az N-2000-es területeket megfelelően kijelölték-e, míg pl. a szennyvízkezelés vagy levegőtisztaság terén nem vizsgálódnak hasonló módon.

A közösségi részvétel terén nóvum, hogy a civil szervezetek számára biztosítani tervezik az ECJ-hez való közvetlen hozzáférést. Hivatkozik a szerző az Aarhusi Egyezményre is, amely nagy lendületet adott az európai jognak ezen a téren. Közösségi szinten a közösségi részvételnek különös jelentősége volt a termék vonatkozású standardok megállapításánál, így a biotechnológia, a kártevőirtók és a kémiai biztonság területén.

A nemzetközi környezetvédelmi jog és környezetpolitika hiányosságai
Kramer Veit Koestlert idézi mindenekelőtt: a meglévő nemzetközi környezetvédelmi intézményrendszer nélkül még itt se tartanánk… Ugyanakkor csak kiragadott példaként utal a tengerek védelmét célzó nemzetközi jog hézagos és elnagyolt voltára, különösen pedig a tengerfenéki olajkitermelésnek és a tengeri olajszállításnak kedvező számos kivételre. Cikkének megírásakor még biztosra nem tudhatta, de minden bizonnyal sejtette, hogy ennek az engedélynek tragikus környezetvédelmi következményei lesznek. Az édesvizek még rosszabbul járnak: a nemzetközi jog meg sem kísérelte eddig globális védelmüket. A levegőtisztaság védelmében az ózon az egyedüli sikertörténet, 2050-re helyreállhat az ózonpajzs, ha így folyatjuk. Véleményem szerint az ózonréteg védelme kakukktojás a nemzetközi környezetvédelmi jogban, mégpedig azért, mert itt a jogalkotás és a végrehajtás során csupán néhány anyagféleségre kellett koncentrálni, ráadásul az is hamar kiderült, hogy ezek az anyagok jóval olcsóbban kiválthatók más anyagokkal, melyek némelyike sajnos egyúttal súlyos fenyegetést jelent a klímára. A klíma terén az 1992-es new yorki egyezmény Kramer szerint maga az állatorvosi ló, üres szólamokkal („with a lot of greenspeak”), konkrétumok híján. Az 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv viszont csak a fejlett államokra tartalmaz kötelezettséget, globálisnak tehát egyáltalán nem nevezhető. Érdekes, hogy ebben a tekintetben Kramer a korábbi fejezetekben olvasható szerzőkhöz képest egy kicsivel nagyobb megértést mutat az USA felfogásával szemben.

A természetvédelemben már régóta rendelkezésre áll a Ramsari Egyezmény (1971), a természeti és kulturális örökségről szóló párizsi egyezmény (1972) és a CITES, szintén 1972-ből, majd a riói biodiverzitás egyezmény. Az előbbiek hatályukban korlátozottak, az utóbbi pedig egyáltalán nem részletes. A termékek és hulladékok terén a Rotterdami Szerződés fontos eleme az előzetes tájékoztatáson alapuló beleegyezés (Prior Informed

Consent) 1988-ból, viszont ez az egyezmény és a Stockholmi 1997-ből csak nagyon kevés anyagra vonatkozik. A Bázeli Egyezmény elég szigorú volna, különösen az 1997-es tilalmi kiegészítésekkel, viszont az a „környezetvédelmi szempontból elfogadható hulladékgazdálkodás" (environmentally sound wate management) kifejezés értelmezése rendkívül tág diszkrecionális jogot ad a részes feleknek. Az USA ezt a rendkívül fontos nemzetközi szerződést nem is ratifikálta. Ráadásul Kramer úgy érzi, hogy a gyenge indulást követően az utolsó évtizedben a nemzetközi környezetvédelmi szerződések nyelvezete még általánosabb, pontatlanabb és megengedőbb lett.

Az amerikai befolyás forrásai és hatásai

Nem hagyja szó nélkül Kramer sem a nemzetközi környezetvédelmi jog egyik legkárosabb szűk keresztmetszetét, az Egyesült Államok önző és szűklátókörű nemzetközi környezetjogi politikáját. Az USA nemzetközi téren rendkívüli befolyással rendelkezik egy sor tényező miatt: támogatások, befolyás a titkárságokban a posztok elosztásában, ideértve az UNEP-et magát is, szoros együttműködés a nemzetközi civil szervezetekkel, az angol nyelv maga, illetőleg az igen hatékony diplomáciai hálózat, amely mindig gondoskodik róla, hogy soha, még a legdestruktívabb álláspontjaikkal se maradjanak a tárgyalások során elszigetelt pozícióban. Mivel az USA szinte soha sem környezetvédelmi, hanem mindig inkább gazdasági vagy politikai célkitűzésekkel vesz részt a tárgyalásokban, lényegében az összes számottevő nemzetközi környezetvédelmi szerződésben negatív, visszahúzó szerepet játszott, talán csak az 1987-es montreali ózonvédelmi jegyzőkönyv volt kivétel (amely probléma kivételesen megoldható jellegére már utaltam az imént). Jóllehet az USA és Európa eltérő magatartást tanúsítanak a nemzetközi környezetjogi tárgyalóasztalok mellett, az is nyilvánvaló, hogy az amerikaiak és az európaiak egyaránt semmibe veszik a környezetvédelmi követelményeket a harmadik világ beli beruházásaik során.

A nemzetközi szerződések kikényszerítése

Kramer kimondja a jogtechnika alapvető krédóját: a pontatlan és elnagyolt szöveg renyhe kikényszerítést von maga után. Bár általában van a végrehajtásról jelentéstételi kötelezettség (hozzáteszem: az országok töredéke teljesíti ezt, etekintetben az Aarhusi Egyezmény üdítő kivétel és a nemzetközi jogász közvélemény nagy megdöbbenésére szolgál), tényfeltáró és helyszíni vizsgálati eljárás pedig ezekhez már soha sem társul. Ez Kramer szerint elsősorban azért van, mert a környezeti érdekek mögött nincsenek valóságos környezeti érdekcsoportok, a környezetnek „nincs hangja". A legnagyobb környezetszennyező ráadásul általában maga az állam, a maga beruházásaival, engedélyeivel, koncesszióival, infrastrukturális fejlesztéseivel és legelsősorban a környezeti jogok valóságos kikényszerítésének elmulasztásával. Sokan sokkal bonyolultabban fogalmazzák meg a környezetvédelmi jog hatékonyságának kulcsproblémáit – véleményem szerint figyelnünk kell Ludwig Kramerre, aki egy rendkívül gazdag környezetvédelmi szakmai életpálya tanulságait ilyen egyszerűen, szentenciákra bontva tudja összegezni.

Uniós tapasztalatok felhasználhatósága

Az európai környezetvédelmi intézményrendszer és jogi mechanizmusoknak, illetőleg a világ nemzetközi környezetjogi infrastruktúrájának összevetésével Kramer arra a sommás következtetésre jut, hogy alapjában véve nincs miért szégyenkeznünk. Jóllehet az EU

országokban is sok a placebo környezetvédelmi jogszabály és nap mint nap szembe kerülnek a gazdasági érdekekkel, itt legalább hivatalos politikai célkitűzés a környezeti, társadalmi és gazdasági érdekek összehangolása. Itt a magam részéről egy kicsit hiányolom a szerzőnek az előző pontban megismert jogtechnikai szemléletét. Bizony sok olyan környezetvédelmi eljárásjogi megoldást fejlesztett ki vagy fejlesztett tovább az EU, amely például szolgálhat a többi régió számára is. Egyebek között a tervezés, az ellenőrzés és a közösségi részvétel technikáit véleményem szerint másutt is bátran átvehetik és gyors javulást várhatnak tőlük a környezetvédelmi joguk hatékonyságában. Persze, ha valóban akarják ezt.

Intézményi oldal
Az EU-ban legalább nem csupán a tagállamok az egyedüli forrásai a környezetállapotra vonatkozó információnak – ami a rákfenéje egyébként a nemzetközi környezetjognak. A Bizottság és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség számos tudományos és technikai szatellit intézménnyel kiegészülve lassan megismerteti és elfogadtatja az európaiakkal a környezettel kapcsolatos alapvető tényeket. Ez az intézményi elrendezés egyúttal azt is tudatosítja, hogy a környezet országhatárokon átnyúló probléma a legtöbb vízminőségi, levegőtisztasági, biodiverzitással összefüggő vagy éppen hulladékgazdálkodási kérdésben. Az EU-hoz hasonló együttműködés nem minden földrészen lehetséges, főleg nem rövid távon, viszont az ENSZ regionális szervezetei néhány funkciót és sajátosságot átvehetnének. Az ECJ mintájára egyes regionális szerződésekbe hasonló független bírósági eljárást lehetne belevenni (majd véleményem szerint szükséges lenne fokozatosan a többi létrejövő és meglévő szerződésbe is beépíteni ezt az elemet).

Ami az ENSZ regionális szervezeteit illeti, szeretném megjegyezni, hogy Kramer jó szemmel választotta ki az intézményi célpontot. Az EU nagyságát többszörösen is meghaladó ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UN ECE) például az EU tagállamok mellett az Egyesült Államok, Kanada, Oroszország és a közép-ázsiai országok tagságát is bírja. Az elmúlt két évtizedben rendkívül aktív a nemzetközi környezetvédelmi jog területén, olyan szerződések tető alá hozása fémjelzi ezt, mint az Espooi és az Aarhusi Egyezmények, valamint a vízvédelem terén a két helsinki egyezmény. Sajnálatos módon az EU szavazógépe a UN ECE döntéshozatali folyamataiban imperialisztikus, kifejezetten gazdasági és regionális politikai érdekek által vezérelten környezetvédelmi szempontból egyre gyakrabban negatív szerepet játszik.

Regionális környezetpolitikák
A UN ECE-hez hasonló dél-amerikai és ázsiai regionális szervezetek szintén komoly környezetvédelmi kezdeményező szerepeket töltenek be térségeikben. A már hivatkozott UN ECE-vel együtt ezek regionális környezetvédelmi szervezetek Kramer javaslata szerint regionális környezetvédelmi akcióprogramokat fogadhatnának el. Ez lehetővé tenné az adott régió legfontosabb környezeti problémáinak szisztematikus feltárását és a megoldási módozatok közös kimunkálását. A közös tényfeltárás és tervezés a kölcsönös bizalmat és együttműködést segíthetné elő a részes országok között.

Döntéshozatal

Még a legprogresszívebb nemzetközi környezetvédelmi dokumentumok is aláhúzzák az országok szuverén jogát a területükön levő természeti kincsek kiaknázására, a környezetük tetszőleges alakítására, a Rioi Deklaráció is ezt teszi például. Kérdéses, hogy így van-e ez minden területen és így marad-e mindig pl. a túlhalászással, az ózonréteggel, a klímával, az esőerdőkkel kapcsolatban is. A regionális környezetvédelmi döntésekkel egyesíteni lehetne az országok szakmai erejét és környezeti erőfeszítéseit, továbbá el lehetne kerülni a race to the bottomot, azt, hogy a környezetük lerombolásával versenyezzenek a piacokért. A nagy kérdés, hogy egy hidegfejű költség-haszon elemzés után a kormányok elfogadnák-e a hosszú távon mindenkinek hasznos többségi döntéshozatali elvet. Véleményem szerint ennek a javaslatnak az egyik továbbfejlesztett változata lehetne az, hogy a régiókba tartozó államok megtehetnék esetleg, hogy több kérdéscsoportot összevonva, csomagban tárgyalnak (pooling) és kölcsönös engedményeket tesznek.

Implementáció
A Bizottság szerepén kívül példa lehet az OECD is, ahol a tagok vállalták, hogy tényfeltáró bizottságokat fogadnak, amelyek széleskörű elemzés alapján országjelentést készítenek, amit nyilvánosságra hoznak. A magam részéről viszont jelentős különbséget látok az EU által elvégzett implementációs értékelések és az OECD országjelentések között. Mivel az EU megbízásából vizsgálódók mintegy hatalmi pozícióból teszik ezt (kérdés, hogy minden esetben megalapozott-e ez a vélekedés, de aki beszélt már hazájába látogató bizottsági tisztviselővel, az biztosan tudja, hogy mire gondolok), ehhez képest az általuk végzett értékelés általában meglehetősen kritikus. Az OECD a nemzetközi jog talaján, a vizsgált ország szuverenitását messzemenően tiszteletben tartva végzi a vizsgálatait, ehhez képest megállapításai nagyrészt lekerekítettek, udvariasak, hogy ne mondjam, semmitmondóak.

A jogviták rendezése
Az ECJ működéből Kramer szerint a legfontosabb tanulság az, hogy a környezetpolitikai ügyekben a konfliktus nem tagállam és tagállam között van, hanem a környezet és a beruházó között. Előbbinek érdekképviseletét minél hatékonyabban intézményesíteni kell. Megjegyzem, egy befolyásos és professzionális regionális monitoring és jogvita előkészítő szervezet lényegében megvédhetné az egyes államokat a fejükre növő nemzeti és nemzetközi vállalatok nyomásgyakorlásától a környezeti konfliktusokban. A bírósági jogvitát, ami óhatatlanul alávetést, azaz a szuverenitás feladását jelenti, nem kell túlértékelni, Európában is 100 infringement eljárás közül csupán 7 kerül a bíróság elé. A bíróságok különben is csak deklaratív döntéseket hoznának, az államok bírságot biztosan nem szívesen fizetnének bárhol is a világban. Viszont véleményem szerint egy évi rendes kauciót letehetnének és abból adott esetben a bíróság visszatartani rendelhet egy megfelelően megállapított összeget.

Közösségi részvétel
Aarhus globalizálása egyelőre nem kapott túl nagy támogatást sem a UNEP fórumain sem az Egyesült Nemzetek már említett regionális gazdasági szervezeteinél, bár itt már történtek ígéretes kezdeményezések, de természetesen az USA is minden követ megmozgat annak érdekében, hogy az aarhusi eszmekör további terjedését megakadályozza. Az EU-s tapasztalatok szerint a környezeti információ megfelelő hozzáférhetősége sem nem alakítja át a jó néhány (nemcsak újonnan belépő) tagállamban

meglévő régi, antidemokratikus közigazgatási rendszerek egészét, sem nem árasztja el és bénítja meg a környezetvédelmi bürokráciát. Az emberek az esetek túlnyomó többségében csak akkor és aziránt érdeklődnek, ami közvetlen kihatással van rájuk (pontosabban: amiről megtapasztalták már vagy el tudják képzelni, hogy ilyen lehet). A civil szervezetek egy kissé szélesebb látókörűek, de „szerencsére" – teszi hozzá Kramer sietve – ők meg híján vannak a munkaerőnek és pénzügyi eszközöknek, úgyhogy szintén nem tudják mindenbe beleütni az orrukat.

Viszont a szerző szerint jogosan számítanunk kell a versenytársak és szakmai szerveződések fellépésére a környezeti ügyekben[511], de persze csak arra a néhány ügyre nézve, ahol az érdekeik úgy diktálják. A szerző ehelyütt sajnos régi vágású nyugat-európai főhivatalnok, az ezzel járó arisztokratikus szemléletét nem tudja levetkőzni, viszont ezzel együtt felmondja a leckét: a közösségi részvétel által a közösségek jobban elfogadják a döntéseket és csökkenti a korrupciót. A közösségek és szervezetek sajátos tudása segíti a hivatalokat. A környezeti problémákat folyamatosan napirenden tartják. Látja viszont a másik oldalt is: a tudás hatalom, és akinek hatalom van a birtokában, az önként aligha mond le róla. Tegyük hozzá: a hatalom persze egyúttal veszély is, ezt a megosztásával mérsékelni lehet.

A tanulmány végén a szerző röviden kitér arra, hogy a meglévő regionális szervezetek, mint NAFTA, Mercosur, SADC és az ASEAN nem rendelkeznek olyan környezetvédelmi intézményekkel, amelyek a fenti funkciókat elláthatnák.

Saját javaslat, következtetés
Kramer áttekintéséből több olyan asszociációja támad az embernek, ami megerősíti a részletesen kidolgozott és következetesen érvényesített jogtechnikai megoldások fontosságát a környezetvédelem teljes spektrumában. A környezeti tervezés során, tehát a széles értelemben vett állami (regionális) döntéshozatali folyamat elején, ahol a jogalanyokra közvetlenül kötelező rendelkezések egyáltalán nem szerepelnek még, alapvető fontosságúnak bizonyulnak olyan eljárásjogi jogintézmények, mint a közösségi részvétel, azaz a térben, időben, módszereiben megfelelő eljárási lépésekkel lebonyolított információszolgáltatás és a beleszólási jog megfelelő érvényesítése. Az információszolgáltatás térbeli vonatkozásai alatt első sorban az érintettek megfelelő kiválasztását értem, míg az idői dimenziót az képezi, hogy az információt a tervezési folyamat legelején (koncepcionális fázis) már akkor terjesszék, amikor a legfontosabb opciók még nyitva állnak, ugyanakkor ne hagyjanak fel az információszolgáltatással akkor sem, amikor már a döntéshozatalhoz szükséges összes információ rendelkezésre áll, ide értve természetesen a közösségi részvételi folyamatban beérkezett észrevételeket, javaslatokat is.

Rendkívül nehéz volna ugyanakkor a tagállamokon olyan közösségi részvételi normákat számon kérni, amelyeket az EU intézményei önmagukra nézve nem tartanak kötelezőnek. Példaértékű ebből a szempontból az Aarhusi Egyezmény európai szintű végrehajtása, amelynek során logikus rendszerben jelentek meg a három pillér (információ, beleszólás,

[511] Ezzel kapcsolatban egy korábbi cikkben részletesen kifejtettem a véleményemet, szerzőtársammal vitatkozva – ld. Bell-Greenspan – Fülöp.

jogorvoslat) szabályai, majd ugyanezek a szabályok az európai intézményekre is vonatkoztatva. Természetesen, etéren még igen sok tennivaló van, ahogyan Kramer is rámutat, a Bizottság a hozzá beérkező panaszokat a jelenlegi szabályok alapján vagy figyelembe veszi, vagy nem, egyik sem kérhető számon rajta.

6. A volt szocialista országok regionális tapasztalatai[512]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
A szerzők szerint a rendszerváltás hullámán nagyon sok kreatív, hasznos környezeti kormányzati elgondolás, megoldás fejlődött ki – maguk is meglepőnek tartják, hogy ezekről a közép-kelet európai államok képviselői a nemzetközi fórumokon milyen keveset beszélnek. Közös nézőpontot persze csak néhány történelmi pillanatig képviselhettek volna, utána külön utakra tértek, társadalmi, gazdasági és környezeti prioritásaikat eltérően választották meg. Az egyenlőbb, befogadóbb nemzetközi környezet, „a shift from government to governance" mégis, a továbbiakban is egyre jobb lehetőséget nyújt ezeknek a kis országoknak arra, hogy ha valamilyen jó ötletük van, azt széles körben terjesszék. Az előző pontban vázolt krameri gondolat jegyében: bármelyik ország nekiláthat, hogy „pontatlan és elnagyolt" jogintézményeit kiélesítse és egy hatékonyabb környezeti jogtechnika fokozatos bevezetésével és erősítésével példát mutasson a többi EU országnak.

Tamara Steiger, a CEU kiváló tanára és szerzőtársai munkája a jog-összehasonlítás módszertanából indul ki – dolgozatom bevezetőjében említettem, hogy az én dolgozatom ugyan alapvetően egy nemzeti jog környezetvédelmi és rokonterületi eljárási, jogtechnikai megoldásait elemzi, azt is említettem ugyanakkor, hogy a konkrét anyagi jogi tartalomtól elvonatkoztatott eljárásjogi jogintézmények jó alapot teremthetnek a nemzetközi jog-összehasonlítás számára. Steigerék konkrét példákat hoznak egy fontos jogintézmény, a környezeti hatásvizsgálat terén a régióban kialakított úttörő megoldásokra – ehhez például minden további nélkül tudtam megjegyzéseket fűzni a jelen dolgozatban feltárt adatok segítségével.

A rendszerváltás utáni környezeti jogfejlődés eredményei és hatása
Szinte valamennyi térségbeli országban jelentős szerepet játszott a környezetvédelem a rendszerváltásban és a rendszerváltás után jelentős szerepet kaptak a környezeti értékek a politikában. Már 90-91-ben több országban jelentős környezetvédelmi jogszabályokat fogadtak el. Az egészséges környezethez való jog, a környezeti információhoz való jog és a környezeti károkért való kompenzáció szerepet kapott több alkotmányban is. Az ukrán és a moldáv alkotmány a generációk közötti egyenjogúság felé is gesztusokat tett. A szerzők odáig mennek, hogy a térség országaiban megjelent fenntarthatósági értékek meghatározó szerepet játszottak az egyszeri és megismételhetetlen Aarhusi Egyezmény környezeti demokráciáról szóló rendelkezéseinek kialakításában és ily módon jelentős hatást gyakoroltak még a nyugat-európai környezetvédelmi jogfejlődésre is.

[512] Stephen Stec, Alexios Antypas, Tamara Steger: Transition and governance: the case of post-communist states C. cikke alapján.

Mindössze egyetlen példát tudnak felhozni erre, de az valóban igen jelentős és verifikálható is: a környezetvédelmi ügyekben szélesre tárt ügyféli jogosultság és jogkörök a rendszerváltás utáni, nem véletlenül, igen jelentős civil részvétellel és befolyással megalkotott új környezetvédelmi közösségi részvételi rendelkezések példái ténylegesen fölfelé húzták a két éves aarhusi jogalkotási folyamatot (1986-8) és egyebek közt az EU által is ratifikált, majd többé-kevésbé végre is hajtott egyezmény révén az etekintetben szervesen konzervatív nyugat-európai jogokat is.

Az EU megosztotta a térséget azokra, akiknek volt esélyük a tagságra, és akiknek nem, illetőleg azokra, akiknek a PHARE vagy TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) alapból a jogharmonizáció, azaz az Unió igényei szerint, valamint azokra az államokra, amelyeknek szükségleteik szerint juttattak. Az más kérdés, hogy ezek az országok amúgy is rendkívül mértékben különböztek az irányítási struktúrájuk, a decentralizáció, a hatalmi ágak szétválasztása, a pluralizmus, a jogállamiság, a részvétel, az áttekinthetőség, a paternalizmus és a biztonsági megfontolások terén. Így történhetett, hogy a kezdeti, egész régióra kiható lelkesedés és progresszió már a 90-es évek végén, az új adminisztráció megerősödésével visszafordult a kelet-európai államokban (még Bulgáriában is, egészen az EU tagságig).

A rendszerváltás utáni környezetvédelmi jogalkotás hamar középpontba állította a környezeti hatásvizsgálatot, ami valóban új szemléletet honosított meg a környezetvédelmi szempontból jelentős nagyberuházások tervezése során. A hatásvizsgálat jogintézményét a térség számos innovatív megoldása fejlesztette tovább:

- khv. a tulajdonosváltás esetére (Bulgária) – a tulajdonosváltás kérdését, ahogyan a dolgozat II. fejeztében rámutattam a magyar környezeti jog több oldalról is megközelíti, ugyanakkor a hatásvizsgálatban ennek teljes rendszere éppen nincs még kimunkálva, a bolgár tapasztalatok hasznosíthatók lennének.
- periodikus khv. a működés folyamán (Bulgária) – a magyar környezeti eljárásjogban ez a kérdés a határozott időre megadott engedélyek, illetőleg a környezeti felülvizsgálat rugalmas rendszerében, együttes alkalmazásának lehetőségében jelenik meg.
- közösségi részvétel a screeningben (Szlovákia) – a szerzők említhették volna, hogy ez a magyar jogban is mindig kötelező volt.
- alternatív közösségi kht. (Bulgária) – a magyar joggyakorlatban is előfordul, főleg önkormányzatok esetében pl. a szári bauxitbányák környezetvédelmi engedélyezési eljárásában, hogy az érintettek saját szakértőikkel részben vagy egészben megismétlik a beruházó által készíttetett hatástanulmányt, de ennek intézményes, támogatott formája hiányzik.
- a hatósági megállapítások különböző kötőereje (javaslatok, engedély) – ez az amerikai jogból átszivárgott fokozatos jogkikényszerítési modell hiányzik a magyar környezetvédelmi eljárási jogból.
- a khv. szabályainak civil továbbfejlesztése (mindkettő: Észtország) – a szerzők esetleg hivatkozhattak volna arra a közismert tényre, hogy a magyar környezetvédő mozgalom 1992 és 95 között oroszlánrészt vállalt a Környezetvédelmi Törvény kodifikációjában.
- khv. bizottságok (Lengyelország) – egyes hatásvizsgálati típusú jogintézményeknél, így a Kvtv. 43. §-ában szabályozott környezeti vizsgálatnál az

Országos Környezetvédelmi Tanács szerepe jelentős – ugyanakkor az OKT nem rendelkezik a hatástanulmányok érdemi vizsgálatára alkalmas háttérintézménnyel.

- khv. a jogalkotásban (Moldávia, Magyarország, Oroszország, Ukrajna és Románia) – az imént említett környezeti vizsgálat révén szereplünk a szerzők fölsorolásában.

További jelentős újításokat vezettek be a térség országai a környezeti hatástanulmány összeállításának módszertanában is, mint a kumulatív hatások vizsgálata, a bizonytalanság értékelése, a költségviselés, az észrevételek kezelésének eljárási megoldásai, a társadalmi-gazdasági hatások stb. Ezekben véleményem szerint Magyarország úttörő szerepet játszott, hatása a regionális eszmecserék és a kétoldalú espooi megállapodások előkészítő eljárásaiban terjedhetett[513].

Ugyanakkor az EU csatlakozás során, hacsak az új tagállamok nem ragaszkodtak hozzá kifejezetten (és általában nem ragaszkodtak hozzá kifejezetten) az EU egyenszabályaival nem teljesen illeszkedő megoldások elvesztek. A szerzők sajnálkozásukat fejezik ki, hogy mialatt az EU lassan fejlődő környezeti és környezeti demokrácia joga nyilvánvalóan megújításra szorul, kihagyták ezt a lehetőséget. Például a legtöbb új keleti tagállamban horizontális információs jogok voltak, amik a környezeti érdekérvényesítés szempontjából is sok szempontból előnyösebbek, mint a csak a környezeti ágazatra vonatkozó. Ezt a megállapítást azért kiegészíteném annyival, hogy a horizontális, minden fajta információra kiterjedő információs jogosultságok mellett előfordulhat, hogy kevéssé érvényesülnek a környezeti információ nyilvánosságához fűződő különleges érdekek[514].

Az EU csatlakozás utáni feladatok a régió országai számára

Steiger és szerzőtársai a volt szocialista országok számára a környezeti joguk továbbfejlesztése érdekében a következő prioritásokat tételezik:

- figyelni a saját prioritásaikra;
- összehangolni az erőfeszítéseiket az EU fórumain;
- javítani a környezetvédelmi igazgatási kapacitásaikat;
- támogatni az NGO-k szakmai fejlődését és azt, hogy a népesség tekintse sajátjának őket és szintén támogassa a tevékenységüket részvétellel, pénzzel stb.;
- bemutatni a nyilvánosságaik számára, hogy mit tesznek az acquis communautaire végrehajtásáért.

A tényleges implementáció igen hosszú folyamat és a régió kormányainak sok beruházást kell foganatosítania etéren. Ugyanakkor a kormányzati korrupció és despotizmus jelei is mutatkoznak még, az új kormányzati stílus meghonosítása nem fog menni küzdelem nélkül. Ráadásul vissza kellene valami módon szerezni az éppen az EU által (is) elnyomott kezdeti bizakodást és kreativitást.

Oroszország környezeti problémáinak nagyságrendje

Oroszország népességének 20 %-a, illetőleg a terület 15 %-a a kormányzat által is környezeti katasztrófa sújtotta. Kb. 66 millió ember pl. a levegőtisztaságvédelmi

[513] Ilyen kétoldalú megállapodást Szlovákiával és Ausztriával készítettünk elő, bár egyikből sem lett ezidáig aláírt nemzetközi szerződés (Fülöp 21 és Fülöp 25).
[514] Ld. részletesen: Fülöp 19.

standardokat el nem érő körülmények között él. Míg egyfelől az illegális fakitermelés és védett állatok pusztítása nagy mértéket ölt, maga a kormányzat is ellenséges a környezetvédőkkel szemben. A KGB utódszervezete pl. kifejezett kampányt indított a radioaktív hulladék ügyében érintett NGO-k ellen. Zaklatással, kémkedéssel vádolással és egyéb módon akadályozzák a munkájukat. 1997-ben Oroszország környezeti minisztériumát állami bizottsággá degradálták, majd 2000-ben meg is szüntették. Funkcióit elvben a Természeti Erőforrások Minisztériuma vette át, amely régóta ismert az erőforrások mindenáron történő kitermelésének törekvéséről. A környezetvédelmi hatósági munkát „decentralizálták", azaz olyan alsóbb szintekre telepítették, ahol viszont a korrupció tombol. A jogkikerülés, a titkolózás légkörében a külföldi környezetvédelmi segélyek nem érik el a céljukat. Inkább az intézményfejlesztés, a civil szektor fejlesztése és a nemzetközi jogi kötelezettségek betarttatása területeire kellene összpontosítaniuk az erőfeszítéseiket.

A kaukázusi és közép-ázsiai országok környezeti problémáinak nagyságrendje
A kaukázusi és közép-ázsiai országok annyiban hátrányban vannak, hogy politikai és gazdasági fejlettségük még Oroszország mögött is messze elmarad, nem beszélve a térséget sújtó háborús konfliktusokról. A víz a legkomolyabb probléma: az Amu-Darja és a Szir-Darja elterelése miatt, az Aral tó jórészt kiszáradt, ahova pedig gyapotföldeket akartak, ott most a vegyi szennyezés terjedt el. A nemzetközi donor szervezetek megint csak hiába költik a pénzüket, ha nem figyelnek a megfelelő intézményes háttér és irányítási kultúra kialakítására, amelyekben a programjaik haladnak. A szerzők véleménye szerint ugyanakkor jelenleg ezekben az országokban a „strict command-and-control" rezsimeknek nincs alternatívájuk.

Érdekes módon viszont a nyilvánosság lappangó környezettudatosságát az egész rendszerek reformjának egy fontos feltételének, lehetőségének tekintik. Különösen a helyi közösségi környezetvédő szervezeteknek van nagy szerepe a környezettudatosság, a közösségi kohézió és együttes cselekvés fejlesztésében. Sajnálatos módon, a nyugati támogatás és kapcsolatrendszer ellenérzést szül irántuk a saját kormányaik körében, ezért a térségben gyakoriak a korlátozó, bürokratikus, kontrolláló „ellenintézkedések" az NGO-kkal szemben, az esetek egy részében a törvények és a hivatalos állami politika rangjára emelve. A szerencsésebbeknek sikerül ellavírozniuk az állami szervezetrendszerben és lehetőségük nyílik még arra is, hogy tudásbázisuk és nemzetközi kapcsolataik révén bizonyos állami feladatokat maguk megoldjanak. Itt felmerül persze a watchdog funkció feladása a jól fizető és hosszú távon is egzisztenciát jelentő konzultáns funkció javára. Szembetűnő ezzel összefüggésben, hogy a városi és nemzetközi bázisú mainstream és a helyi grassroots szervezetek között növekszik a feszültség, gyakoriak a konfliktusok.

Saját javaslat, következtetés
Az összehasonlító jogban rejlő lehetőségeket a térség országainak jobban ki kellene használni. Amennyiben a rendszerváltás után született új, kreatív eljárásjogi technikákat koherens rendszerré tudnák alakítani (ami megtűrné az egyes országokban sikeresnek bizonyult alternatív részmegoldásokat is!), azzal sikeresen lobbizhatnának az EU döntéshozatali eljárásaiban a hatékonyabb, jobban kikényszeríthető környezetvédelmi jogi megoldások érdekében. Erre leginkább a környezeti hatásvizsgálat rendkívül lassan

fejlődő, a legtöbb vonatkozásban csak az általánossá szintjén mozgó európai szabályozásának továbbfejlesztése terén lenne szükség.

7. A többoldalú környezetvédelmi egyezmények kikényszerítésének mechanizmusai[515]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
A jogkikényszerítés a következetes posztmodern jog egyre fontosabb része, legyen szó akár nemzeti, akár nemzetközi jogi normákról. Úgy látom, hogy bizonyos absztrakt szabályok és elvek mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogkikényszerítés rendszerében felhasználhatók lesznek. Gondolok itt egyfelől a dolgozatom második részében taglalt finalitás elvére vagy a fokozatosság elvére (ez utóbbi elv nem csak a szankciók körében, hanem általában a jogi norma hatályosulásának teljes folyamatában, általánosságban irányadó). Másfelől ilyen konvertálható jogtechnikai megoldásoknak tartom a nyomon követés (follow up) mechanizmusait a különböző önellenőrzési, jelentéstételi technikákat, a tényállás tisztázásának különböző lépcsőfokait és nem utolsó sorban a közösségi részvételt, ami a jogkikényszerítés egyik leghatékonyabb eszköze.

Brunnée cikke rendkívül hasznos belátásokkal szolgál a nemzeti szintű eljárásjogi (jogkikényszerítési) rendszerek fejlesztői számára is, nincs tehát szó arról, míg hogy a nemzetközi jogi szabályok kikényszerítését a nemzeti jogokból importált, megfelelően átalakított jogintézményekkel (pl. döntőbizottságokkal) látnák el, addig a tanulási folyamat másik iránya ne létezne.

A jogkikényszerítés tágabb és szűkebb értelmezése, a különböző jogkikényszerítési eszközök elhelyezése egy kontinuumon
A szerző mindösszesen 6 olyan többoldalú nemzetközi környezetvédelmi egyezményről (MEA) tud, aminek jogkövetési mechanizmusa (compliance mechanism), eljárásrendje van: az ózonréteg védelméről szóló Montreali Jegyzőkönyv, a hosszú távú levegőszennyezéssel kapcsolatos jegyzőkönyv, az Espooi Egyezmény, az Aarhusi Egyezmény, a Baseli Egyezmény, valamint a biológiai biztonságról szóló Cartegéna Jegyzőkönyv. Ezzel együtt véleményem szerint tágabb értelemben vett jogkikényszerítés ennél jóval több környezetvédelmi egyezményben szerepel, a jogkikényszerítés egyre inkább a nemzetközi szerződések részévé válik, a dilemma ma már inkább az, hogy szoft, facilitáló jellegű vagy kikényszerítő jellegű legyen.

Korábban a jogkövetés kérdését általában a részes felek jelentéseivel és azok nyilvánosságra hozatalával oldották meg, továbbá a nemzetközi jog hagyományos jogvita rendező (dispute resolution) eljárásaira történő utalással. Nem vette át a nemzetközi környezetjog viszont a kötelező jogvita rendező eljárásokat és szankciókat sem fogalmazott meg eleddig. A nemzetközi jogot a legtöbb szakember gyengének tartja, mivel vagy eleve szoft normákat tartalmaz vagy ha kötelezők a rendelkezései, nem csatolják hozzájuk a két említett két komolyabbnak tartott jogkikényszerítési eszközt. Szokták még említeni az érdek alapú, azaz lényegében kikényszerítés nélküli jogkövetést. Brunnée szerint a dolog nem fehér-fekete, ezért a jogkövetés összefüggő fokozatait tételezi

[515] Jutta Brunnée: Multilateral environmental agreements and the compliance continuum c. cikke alapján.

(compliance continuum). Más megfogalmazásban: egy konstruktivista nemzetközi jogi elméletből kiindulva interakcionista felfogást képvisel szemben a nemzetközi jog menedzsment és jogkikényszerítés központú elemzésével. Nem elsősorban a formális jogi státus mutatja a nemzetközi norma erejét, hanem inkább a jog és a jogalkotó legitimitása. Elemzésében komplex megközelítést alkalmaz a nemzetközi jog és a nemzetközi kapcsolatok politológiai szempontjainak közös felhasználásával.

A menedzser szemléletű nemzetközi jog
Az ide tartozó szerzők megkérdőjelezik azt a pesszimista nézőpontot, miszerint a nemzetközi jogot csak érdekek és külső kényszerek hajttatják végre az egyes államokkal. Végülis miért lépnének nemzetközi szerződéses kapcsolatokba és fogadnák el az adott formában a szöveget, ha nem akarják végrehajtani? Inkább a normák kétértelműsége és kapacitásproblémák okozzák a nemzetközi környezetjog megsértését. A nemzetközi jognak tehát nem szankciókat kell megfogalmazni (úgyis ritkán alkalmaznák, még ha meg is fogalmazzák), hanem ki kell deríteni a jogsértések okait és meg kell szervezni az okok felszámolását. A menedzser szemléletű nemzetközi jog eszközei az átláthatóság, a vitarendezés és a kapacitásépítés. A növekvő kölcsönös függőségben az államok csak úgy érvényesíthetik szuverenitásukat, ha különböző nemzetközi rezsimekben vesznek részt, azokban pedig elismert és megbecsült tagok.

A jogkikényszerítés szemléletű nemzetközi jog
Eszerint a nézetrendszer szerint, ha nem is direkt szankciókkal, de a joghátrányokkal, illetőleg előnyök elvesztésével igenis kell operálni az olyan esetekben, amikor a szerződő államoknak a szerződés értelmében jelentős mértékben el kellene térniük a megelőzően folytatott gyakorlatuktól. Ez a szemlélet az országokat racionális és önző ágenseknek írja le, amelyeket a nemzetközi jog legjobb esetben is csak közvetetten, ösztönzők és visszatartó erők alkotásával befolyásolhat. A menedzser szemléletűeknél ezzel szemben, mint láttuk, a meggyőzés és a vita is számításba jöhet.

Konstruktivizmus és interakcionalista nemzetközi jog
A konstruktivisták szerint az interakció formálja az államok *identitását*, az érdekeket pedig éppen ezen identitásból kiindulva fogalmazzák meg. Az intézmények és normák a dolgok közös megértését segítik elő, azonos szemléletből pedig azonos identitás következik stb., ebből fakad a nemzetközi jog végrehajtása, nem csupán az érdekekből vagy a külső kényszerekből. A dolgok másik oldaláról szemlélve viszont ehhez olyan normák kellenek, amelyek legitimek, azaz nagyjából egybehangzanak a társadalmi gyakorlattal és felfogással. Ez a legitimitás egy Fuller nevű szerzőnél a következő nyolc elemből áll elő:

- a norma általánossága
- széles körben ismertsége
- a visszaható hatály korlátozottsága
- érthetőség
- ellentmondások kerülése
- realisztikus követelmények
- időbeli következetesség
- megfelelőség a már létező alapul vehető normákkal.

Ettől lesz persze jó egy jogszabály, de véleményem szerint kérdéses, hogy a jog hatása is ebben állna, inkább, mint olyan külső tényezőkben, mint a forrás érvényessége, a hierarchikus rend és a kikényszerítés lehetősége. Ugyanakkor a felsorolt kritériumok valóban növelik a norma legitimitását és ezért tényleg a jogkövetés kulcstényezői. A jogalkotás folyamatáról és a jogértelmezésről szólnak, tehát valóban aligha hagyhatnánk figyelmen kívül őket (bár kicsit nyilvánvalóak, ezért külön elméletet a magam részéről nem építenék rájuk).

A nemzetközi jog kötőereje
Az interakcionalisták szerint tehát a jogi normák és más társadalmi normák között úszó határ van, mivel mindegyik képes az adott állam identitására hatni és így meghatározzák értékeit és cselekedeteit. Ez magyarázza a sokak által zavarba ejtőnek tartott tényt, hogy a szoft jog is hatékony lehet és könnyen átmegy kötelező érvényűbe. Hozzátenném egy kicsit vitatkozva a szerzővel, hogy azért a két kategória között aligha lehet egyenlőségjelet tenni.

A jog belső minőségi sajátosságait tehát ez a megközelítés jobban értékeli és innen, hogy folyamatnak tartják a jogalkotást és a jogalkalmazást, hiszen utóbbit átszövi a jogértelmezés mindenféle formája, így a COP-ok által kiadott hivatalos, kötelező jogértelmezés is. Ezt viszont határozottan termékeny gondolatnak tartom.

A környezetvédelmi nemzetközi jog alkotásának folyamata
A keretegyezmény – jegyzőkönyv megoldás a probléma megértésétől, felmérésétől halad a jogi kötelezettségvállalások irányába. A keretegyezmény tipikusan rögzíti a részes felek általános elkötelezettségét a probléma megoldására, további információ-gyűjtésről rendelkezik és létrehozza azt a testületet és döntéshozatali eljárást, amelynek keretén belül a felek további eszmecserét folytathatnak. A jegyzőkönyvek ezután részletesen foglalkoznak a probléma egészével vagy valamely részével, kiszélesítik és kiigazítják a kiinduló keretegyezmény tartalmát. Jegyzőkönyv elfogadása és további módosítása helyett egyébként az alapegyezményt is módosíthatják vagy mellékletekkel egészíthetik ki, amelyekben operacionalizálják az eredeti közös szándékokat. Már ez utóbbi megoldás is, de az meg végképp, amikor a COP-ot bízzák meg további kötelező normák megalkotásával, felveti, hogy mennyiben van szükség a részes felek kifejezetten kinyilvánított beleegyezésére ezen új normatartalmak megjelenéséhez.

A Kyotói Jegyzőkönyv példája
Mindenesetre a Kyotói Jegyzőkönyv esetében ezeket az eszközöket alkalmazták, jóllehet a COP felhatalmazására vonatkozó cikkelyek óvakodnak attól, hogy a létrejövő operatív szabályokat kötelezőnek nevezzék. Csakhogy a 2001-ben hozott COP döntés már a „shall" kifejezést használja. Pl. csak azokat a részes feleket jogosítja fel a kibocsátás-kereskedelemben való részvételre, amelyek a kibocsátási jegyzőkönyvre és jelentéstételre vonatkozó jegyzőkönyvi szabályokat megtartották.

A jogkövetési mechanizmusok megalkotására is a COP-ot hatalmazta fel a Jegyzőkönyv 18. cikkelye, jóllehet az még arra utalt, hogy ha bármilyen kötelező következménye lenne ennek a döntésnek, azt a Jegyzőkönyv módosításaként kell elfogadtatni. Nyilván így a

COP által egyszerű többséggel elfogadott eljárás nem lesz kötelező érvényű, de a szerző szerint ez nem sokat fog levonni a működésének hatékonyságából. Legfeljebb, amelyik államnak nem tetszik, kijelentkezhet (opt out) alóla, de ez nem egy könnyű lépés.

Brunnée szerint inkább az a fontos, hogy a nemzetközi környezetjog tartalmilag megfeleljen a legitimitási követelményeknek, azaz Fullerrel összhangban:

- ésszerű dolgokat írjon elő,
- elérhető követelményeket,
- pontosan határozza meg, hogy mi a részes felek teendője,
- részletesen értelmezze a fogalmait, határozza meg a normák továbbfejlesztésének útját,
- amely mindenesetre legyen áttekinthető,
- és amennyire csak lehet előre kiszámítható.
- A folyamatnak ezen kívül inkluzívnak kell lennie (és itt nyilvánvalóan nem csak a részes felekre gondolt a szerző), azaz elvi alapon kell meghatározni, hogy ki vehet részt a döntéshozatali eljárásban és ki nem,
- a résztvevőknek pedig lehetőség szerint egyenlő pályát (level playing field) kell biztosítani, különösen, ami a fejlődő országokat illeti.

Jogkövetési kontinuum

Az interakcionista fenti megközelítéseket tehát fel kell használni a nemzetközi környezetvédelmi jog hatásmechanizmusainak jobb megértéséhez, kiegészítve ezzel a menedzsment és jogkikényszerítés orientált elméletek modelljeit. A Kyotói Jegyzőkönyv Jogkövetési Bizottsága (Compliance Committee) kiváló példa erre a kontinuumra: két albizottságból áll ugyanis, egy facilitatív albizottságból, amelynek a tanácsadás és a segítségnyújtás (ideértve a pénzügyi és technikai segítséget is) a feladata, főként a közös de differenciált felelősség elvét figyelembe véve, valamint egy jogkikényszerítő bizottságból. A szennyezéskibocsátás csökkentési kötelezettségek, valamint a jegyzőkönyvezési és jelentési kötelezettségek viszont a jogkikényszerítő (enforcement) bizottság hatáskörébe, feladatkörébe (perview) tartoznak, hacsak nem utalják ezt át a facilitatív bizottságnak (illetőleg a kötelezettségek lejárata előtt is még a facilitatív bizottság elé tartoznak, természetesen).

A jogkikényszerítő bizottság szankciókat alkalmazhat, amelyek nem büntető jellegűek, hanem a jogkövetés helyreállítása, a környezet integritásának megőrzése és a további jogkövetésre való ösztönzés a céljai. A jogkikényszerítő bizottság szankciói enyhék, a szerző szerint ott kezdődnek, ahol más hasonló intézmények szankciói végződnek. A jelentéstételi kötelezettség elmulasztása esetén például megállapíthatják a jogsértést és kötelezhetik a részes felet egy jogkövetési akcióterv benyújtására, amelyben a jogsértés okait tárgyalják és egy időrenddel ellátott tervet a teljesítésre. Ha azt állapítják meg, hogy nem vehet részt a kvótakereskedelemben, akkor természetesen felfüggesztik ezt a jogát a tagállamnak. Ha a kibocsátási küszöbét lépi túl, biztosítanak számára egy átmeneti időszakot, amikor kvótát vehet, hogy rendbehozza a mérlegét. Ha nem sikerül, akciótervet kell készíteni. Végső soron csökkenthetik az adott országnak a következő periódusra vonatkozó kibocsátási arányát.

A jogkikényszerítés interakcionalista módszereinek hatékonysága védelmében a szerző megemlíti, hogy a Kyotói Jegyzőkönyv kifejezetten kemény (deep cooperation) követelményeket tartalmaz, amelyek alapján a részes feleknek határozottan el kell térniük attól a gyakorlattól, amit egyébként a Jegyzőkönyv nélkül folytatnának. Mégis a leírt szankciórendszert alkalmazzák csak, szemben pl. az Europeaen Emission Trading Systemmel (ETS), ahol 40 euró/tonna direkt büntetést alkalmaznak minden túllépésre, ami persze ezzel nincs megbocsátva, a következő etapban be kell hozni. A jogsértést elkövető üzemeltető nevét ráadásul publikálni kell, amelyet joggal tartanak súlyos, az adott cég jó hírnevét határozottan károsan befolyásoló intézkedésnek.

Saját javaslat, következtetés
A konstruktivista, interakcionalista nemzetközi jog valóban olyan rést talált a hagyományos jogelméletek között, amely indokolja létét a nap alatt. Azt nem gondolnám, hogy bármilyen nemzetközi jogi norma létrejöttét és működését önmagában is magyarázná, maga a szerző is jelzi, hogy főként ott van magyarázó értéke, ahol a nemzetközi szerződés tartalma nagymértékben egybeesik a szerződő felek érdekeivel (amit persze az interakció folyamán, ha elég hosszadalmas és intenzív, alakítani lehet). A következő logikai láncszem véleményem szerint az lehetne, hogy rá kellene mutatni a környezetvédelmi jog sajátos skizofrén jellegére.

Hát persze, hogy minden állam a nemzetközi jogi porondon többé-kevésbé egyetért azzal, hogy a klímaváltozást mérsékelni kellene, az elsivatagosodást, az édesvíz források elapadását, a biodiverzitás drámai csökkenését meg kellene állítani, de nagyon nagy túlzás volna azt mondani, hogy az érdekeik is ennek megfelelően alakulnak. Az érdekeik éppen ellenkezőleg azt diktálják, hogy ezeket a problémákat az államok közössége nélkülük oldja meg és ők maguk free-riderként tovább folytathassák eddigi növekedés centrikus társadalom- és gazdaság-politikájukat (amivel a gyökeres környezetvédelmi beavatkozások lényegében összeegyeztethetetlenek).

Ilyen körülmények között az interakciónak meglehetősen intenzívnek kell lennie, ha azt várjuk tőle, hogy az államoknak egyszerűen ne legyen kibúvójuk a határozott és összehangolt környezetvédelmi irányváltás alól. Ezzel együtt is kétlem, hogy a hagyományos menedzser és szankció szemléletű jogkikényszerítést akár hosszú távon is mellőzni lehetne a nemzetközi (és nemzeti) környezetvédelmi jogból. Ellenkezőleg, eljárásrendjét, jogtechnikai megoldásait folyamatosan tökéletesíteni kell.

8. A nemzetközi szerződések csoportosításának ötlete[516]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
A jogintézmények bizonyos fokú egységesítése olyan gondolat von Moltke cikkében, amit én is a hatékonyság egyik feltételeként tételeztem dolgozatom korábbi részeiben. Nemzetközi szinten természetesen az egységesítés mellett szóló érvek még nyomósabbak, az egységesítés tényleges megvalósítása viszont, akár csak kisebb lépésekkel is,

[516] Konrad von Moltke: On clustering international environmental agreements c. cikke alapján.

meglehetősen reménytelennek látszik. A nemzeti és a nemzetközi szint ugyanakkor kölcsönösen meríthet majd egymás ötleteiből.

Látni fogjuk, hogy a kérdésben rejlő dilemmára a nemzetközi jogtudomány kifejezetten eljárásjogi, jogtechnikai jellegű megoldásokat ajánl.

Súlyos hatékonysági deficit a nemzetközi környezetjogban
A szerző magasra teszi a mércét, de igaza van. A világ környezeti problémái olyan mértékben súlyosodnak, hogy az idős professzor érvei még egy fajta szervezeti megoldás mellett is teljesen indokoltnak tűnnek, még akkor is, ha egy „World Environment Organisation" létrehozásának kilátásai momentán rosszak. A környezeti válságra adott világpolitikai válaszok elégtelenségének főbb jellegzetességei von Moltkénál:

- Az 1992-es UNCED által létrehozott Commission on Sustainable Development (CSD), nem váltotta be a várakozásokat.
- A 10 évvel később rendezett WSSD még úgysem.
- A nemzetközi környezetvédelem intézményrendszere meglehetősen bonyolult és hatékonynak nem nevezhető.
- A nemzetközi környezetpolitika és gazdaságpolitika túl közel kerültek egymáshoz.

A kiutak között kutatva lelt rá a UNEP Kormányzótanácsa (Governing Council) 21-21. sz. döntésére, aminek értelmében csoportosítani kell a különböző nemzetközi környezetjogi egyezményeket, hogy ezzel szinergiákat teremtve hatékonyságuk nőjön.

Az összeolvasztás nehézségei
Bár több mint 300 nemzetközi környezetvédelmi szerződés van jelenleg hatályban (hiszen nyilván máshogy kell kezelni egy biodiverzitás problémát, mint a klímáét stb.), hatékonyságukat növelné, ha bizonyos mértékig összevonnák, csoportosítanák őket. Nemzetközi szerződés egybeolvasztására mindössze egy ízben a Párizsi és az Osloi tengerjogi egyezmények esetében került sor, bár a témakör és a felek egyeztek, még ez sem volt könnyű. Egy sor probléma adódik tehát:

- a felek ritkán azonosak, tehát az összevonással fennáll a kockázata némelyek elvesztésének;
- a nemzeti szintű végrehajtás feltételei, intézményei, civil és tudományos háttere pedig még akkor is különbözhetnek, ha egyébként a témakörök összefüggenek (pl. Basel, Prior Informed Consent és Persistent Organic Pollutants szerződések);
- mivel ez egy rendkívül gyorsan fejlődő jogterület, az időben eltérő szerződések között nagyok a szerkezeti, szemléleti stb. különbségek;
- kérdés lehet az is, méghozzá komoly érdekeket és presztízst érintve, hogy hol legyen az újabb székhely és titkárság…;
- végül a legfontosabb: az összevonással, mint formális eljárási lépéssel kockáztatják az érdekelt felek energiáját és a döntéshozók figyelmének megtartását – holott, mint tudjuk a világpolitika meghatározó résztvevői körében erre a témára jelenleg csak igen korlátozott energia és figyelem kontingens mozgósítható.

A csoportosítás eszközei

Nyilvánvaló, hogy ebben a rendkívül nehéz helyzetben a jogászok kreativitására égető szükség van. Ki is dolgoztak egy sor eljárást, jogtechnikai megoldást:

a) Együtt tartják a COP-jaikat vagy legalábbis egy helyen, időben összefüggően. Ez a fejlődő országok részvételét mindenképpen facilitálja, hiszen számukra mind költségekben, mind pedig a kevés jól képzett nemzetközi környezetjogi szakember munkaidejében nagyon nagy nehézségeket okoz minden szövegezési, szakértői, részes felek stb. ülésén részt venni.

b) Egyesítik valamelyik szervezeti egységet, a bureau-t, a titkárságot stb. (Kérdés persze, hogy ezek vezetői mit szólnak ehhez…) Itt az is nehézséget jelent, hogy néhány titkárság nagy nemzetközi szervezetnél, NGO-nál, mások pedig kormányok között, rotálva működik. Itt lehetnek azért olyan köztes szervezeti megoldások, fokozatok, mint pl. egy közös titkárság felállítása, staff csere, sűrűbb kommunikáció.

c) Közösen lépnek fel harmadik felek irányában, pl. együtt vonják be a nyilvánosságot vagy a civil szervezeteket.

d) Azonos helyen és esetleg időben összehangolva tartják mindig az üléseiket, lehetőleg olyan helyen, ahol állandó képviseletek (permanent mission) vannak és azok állandó kapcsolatot tarthatnak a titkárságokkal. Persze az UNEP kínálja magát, csak nem biztos, hogy mindenki szeretne Nairobiba járni, ezért itt Genf vagy New York jöhet inkább szóba.

e) Összehangolják az ún. subsidiary bodies (pénzügyi, tudományos stb. testületek) munkáját. Ilyesmi volt a Millenium Ecosystem Assessment, ami viszont az Intergovernmental Panel on Climate Change működéséből is merített.

f) Összehangolják a pénzügyi hozzájárulásaikat – ez megintcsak komoly ösztönző erőt jelenthet a kormányok számára. A fejlődő országoknak szánt támogatások összehangolása klaszterenként szintén vonzó alternatíva lehet. A Világbank globális környezetvédelmi alapja (GEF) tulajdonképpen már egy ilyen támogatási forma. Valójában igen sok fölösleges kiadáshoz vezetne, ha egyezményenként és nem témánként osztana támogatást.

g) Elektronikus összehangolás. Linkek, közös honlapok, adatbázisok – a szerző, feltehetően életkoránál fogva, nem sorolta fel ezeket a lehetőségeket és egészében véve önálló jelentőségüket nem tartja sokra. Lehetséges azonban, hogy néhány év múlva a hasonló megoldások dominánssá válhatnak.

h) Közös kommunikációs stratégia. Publikációk, elemzések, kutatások stb.

i) Klaszter koordinátor (szervezet) létrehozása. Véleményem szerint a hivatalnoki ambíciók (amelyek az államok döntésében is jelentős szerepet játszanak) jelentik ennek az elgondolásnak is az Achilles sarkát. Talán csak kellően részletes és a résztvevők érdekeit megfelelően figyelembe vevő MoU-kkal lehet egy ilyen szervezeti megoldásban rejlő rivalizációt hatástalanítani.

j) Közös végrehajtási jelentés. A szerző kihangsúlyozza annak a jelentőségét, hogy ily módon az adott ágazat problematikáját fel lehet dolgozni, akár az egyes részes felek kormányai vagy más szervezetei, akár a titkárság vagy más külső szerv munkája, helyszíni látogatása, tárgyalásai alapján. Viszont érdekes módon nem említi azt a vonzerőt, hogy a közös jelentés az országok számára jelentős munkamegtakarítással is járhat, amellett, hogy szakmailag természetesen hatékonyabb az átfogó, összetett értékelés.

k) Közös kapacitásépítés. Tréningek, tudományos szimpóziumok, amelyeket több egyezmény titkársága és egyéb szervezetek hoznak tető alá.

A csoportosítás szempontjai

A csoportosítás szempontjából szóba jöhető többoldalú nemzetközi szerződések (MEA-k) feltárásához nem csak a szabályozott témaköröket kell figyelembe venni, hanem az előző alfejezetben felsorolt szempontokat is, hogy tudniillik mennyiben teszi a MEA-k közös kezelése hatékonyabbá a végrehajtást. Azok a területek például, ahol az intézményes háttér nagyon különböző, nem kerülhetnek egy csoportba akkor sem, ha a szabályozott témakör lényegében ugyanaz, mert úgysem tudnák őket együtt kezelni. A csoportosítás nagyon komplex dolog, ha azt akarják, hogy működjön, ha gyakorlatba ültetnék, igen sok és sokoldalú tárgyalásnak kellene megelőznie a döntéseket. Ezzel együtt érdemes mégis áttekinteni, hogy milyen nagy szabályozási témakör csoportok léteznek a nemzetközi környezetvédelmi jogban.

a) Konzervációs (természetvédelmi) típusú szerződések. A Ramsar, a CITES és a CBD tartozna ide, bár sok nehézség származna abból, hogy igen eltérő időpontokban jöttek létre. Ide tartozna még a Bonni Egyezmény a vándorló fajokról is, de sajnos ahhoz nem csatlakozott elegendő számú fontos ország. Az első lépés a legfontosabb és legveszélyeztetettebb természetvédelmi területek érdekében történő közös fellépés lehetne.

b) Globális légkörvédelmi szerződések. Az ózon és a klíma szerződések tartoznak ide. Szembeötlő különbség ugyanakkor, hogy az előbbihez csak néhány anyag tartozik, meglehetősen behatárolt társadalmi felhasználással. Ebből a tényből azután komoly szervezeti különbségek is adódnak, hiszen az UNFCCC már most is az egyik legnagyobb titkárság az ENSZ szervezetén belül.

c) Veszélyes anyagokat szabályozó szerződések. Az összes ide szánt szerződést a UNEP kezeli, ez könnyebbség. Az is előny, hogy viszonylag korlátozott számú iparág és nyersanyag feldolgozó ágazat tartozik ide. Az OECD szerepe is nagy, minthogy ezek az iparágak a fejlett országokban találhatók meg leginkább. A PIC és a POP szerződéseket sorolja ide, a Bázeli Egyezményt viszont nem említi itt a szerző.

d) A tengeri környezet komplexum. Az IMO és a UNEP játszik itt főként szerepet.

e) Természeti erőforrások kinyerése komplexum. Itt nem csak a bányászat, hanem a mezőgazdaság is előtérbe kerül, mivel egyként ide tartozik az alumínium kinyerése és a banán, gyapjú termelés, fakitermelés. Az is kérdéses egyáltalán, hogy a környezetvédelmi szempontokat ezekben az egyezményekben és végrehajtásuk során mennyire hajlandóak

figyelembe venni. Mindenesetre közös vonás, hogy a környezetszennyezőnek, környezethasználónak kell leginkább viselni az ilyen együttműködés költségeit.

Szervezeti megoldások
A környezeti és természeti problémák szerteágazóak, a velük foglalkozó szervezetek színesek, változatosak. Ezt elismerve mégis a szerző vissza-vissza tér ahhoz az elképzeléséhez, hogy valamilyen egész ágazaton átívelő szabály és intézményrendszerre volna szükség, a szabályok konzisztens alkalmazásával és az intézmények nagyobb hatékonyságával. Az UNEP nagyobb szerepvállalását sürgeti.

Tudományos elemző szervezetek
Kiemeli von Moltke a már létező szervezeteket, amelyek azt a korunkban valóban kulcsfontosságú szerepet látják el, hogy a tudomány által feltárt tényeket a világ környezeti válságáról eljuttatják a döntéshozó szervezetekhez, természetesen megfelelő előkészítés, értékelés, magyarázat és javaslatok kíséretében, azaz e szervezetek röviden szólva a tudományból ágazati politikát formálnak („translate science into policy"). Véleményem szerint az ilyen szervezetekre leselkedő legnagyobb veszély a machiavellizmus, az, hogy eredményeket, változást akarnak elérni egy idő után akár azon az áron is, hogy a környezettel kapcsolatos felismeréseikből, elveikből alapvető tételeket is hajlandók visszavenni. Ezt az alapvető környezetpolitikai funkciót az államok felvállalják, azonban globális szinten a kérdés nagyon szövevényes, a teljes körű, szisztematikus elemzéshez, a nemzetközi prioritások kiválasztásához aligha volna egy nemzetközi rezsimnek elegendő forrása – klaszterezve már inkább. Az IPCC az egyetlen létező kivétel, fontosságát aligha lehetne túlhangsúlyozni, bár a szerző szerint a Millenium Ecosystem Assessment is ebbe az irányba fejlődik. Ezzel együtt inkább egy nemzeti szintű példát ajánl, az US National Research Councilt, amely az ottani tudományos akadémia egy szervezete, amely pénzért ellátja a kormányzatot tanácsadó szolgáltatással, viszont teljesen független tőle és széles körben merít a független tudományos hálózatból is. Véleményem szerint hasonló szerepet tölt be a brit parlament mellett működő tudományos állandó bizottság is.

Monitoing és környezeti értékelés
Még egy lépéssel közelebb a konkrét környezeti problémákhoz és a konkrét cselekvési igényekhez egy újabb közös feladat kínálkozik. Jóllehet a környezeti adatok gyűjtése nemzeti, helyi kérdés, a módszertani összehangolás, az adatok összevethetőségének kérdése alapvető hatékonysági tényező. Véleményem szerint ez egy sokkal mélyebb kérdés, az államok ezen a ponton felelőtlenül járnak el, önmagukat csapják be. A nemzetközi összevethetőségnek tehát kell legyen egy ellenőrző, hogy nem mondjam kijózanító szerepe is. Abban persze igaza van Moltkének, hogy itt nemzetközi érdekekről is szó van egy-egy helyi környezeti észlelés kapcsán, ezt a nemzetközi közösségnek kell szerveznie és támogatnia. Felhívja a figyelmet arra is, hogy itt még a klaszterezés is kevés, teljesen összevont rendszerre van szükség, hiszen a szennyezés a jól ismert módon az egyes médiumok között át-meg-átjárhat.

Közösségi részvétel
A szerző érdekes módon a környezeti demokrácia igényét a tudományos bizonytalanságból és a szubszidiaritás elvéből vezeti le (ha tehát a tudomány mindent egyértelműen meg

tudna állapítani és ezt egy központi helyről le lehetne vezényelni, egyáltalán nem volna szükség demokráciára…). Ő sem mulasztja el, hogy az USA és Kanada kívülmaradását az Aarhusi rendszerből szóvá tegye.

A végrehajtás ellenőrzése
Von Moltke professzor a GATT/WTO „Trade Policy Review Mechanism"-t ajánlja példának, amelynek a munkáját nem csak, hogy elfogadják a tagállamok, de még hasznos általánosításokat és tapasztalat átadást is jelent.

A jogviták egységesített rendezése
Az államok hiába hajtanák végre a nemzetközi környezetjogi kötelezettségeiket példásan, ha egyszer az emberi magatartás és ennek folytán a környezet állapota nem változik egy jottányit sem. Így aztán a szerző a jogviták rendezésének is jóval kevesebb jelentőséget tulajdonít, mint pl. a nemzetközi kereskedelmi jogban. Én inkább úgy közelíteném meg a kérdést, hogy a kereskedelmi jogban sok a zéróösszegű játszma, míg a környezetvédelmi jogviták, ha egyáltalán léteznek az államok között, a legtöbb esetben egyszerűsíthetők, tisztázhatók egy olyan szintig, ahonnan az átfogó közös érdekek már jól láthatók. A szóban forgó globális érdekek is jóval egyértelműbbek itt. Valószínűleg ezt fejezi ki a tanulmányban a következő fordulat, ami szerint a környezetvédelmi jogviták „eljárási megoldást igényelnek, inkább, mint bírói ítéletet („require a process of negotiation rather than adjudication"). Utal arra, hogy a NAFTA Commission on Environmental Cooperation (CEC) megengedi az állampolgári panaszt a tagállamok nemzetközi környezeti jogsértései miatt. Tegyük hozzá, hogy nagyobb regionális (UN ECE) szinten az Aarhusi Egyezmény ugyanezt teszi.

Nemzeti szintű koordináció
Régi probléma, hogy az államok nemigen hangolják össze a saját álláspontjaikat, politikáikat, amelyeket a különböző nemzetközi környezetjogi rezsimekben képviselnek. A klasztering ezt mintegy automatizálná, vagy fordítva, ha egyszer az államok magukra a környezetvédelmi problémákra (probléma csoportokra) összpontosítanának az elkülönült nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségeik helyett, már az is magában rejtené a klasztering iránti igényt.

A nemzeti koordináció ugyanakkor számtalan kicsinyes politikai, intézményi érdekbe ütközhet minden országban. Amellett objektív oldalról is, a környezeti problémák nagyon szerteágazók, szinte semmilyen közös nincs például a veszélyes anyagok vagy a biodiverzitás problémáinak kezeléséhez szükséges eljárásokban, szakmai és szervezeti megoldásokban.

Ráadásul ezek a témakörök a szubszidiaritás fokában is nagyban eltérnek: a földvédelmi kérdések például tipikus helyi önkormányzati problémák, a vízbázis és vízgyűjtő védelme viszont regionális kezelést igényel, a kémiai biztonság szervezése általában országos szintű, míg a klímaváltozás vagy a levegőszennyezés egyes kérdései globális vagy legalábbis regionális törődést igényelnek. E szerteágazó problémarendszer az oka annak, hogy az országok sokszor bizonyos nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokra az érintett szaktárca vagy szaktárcák helyett inkább a külügyet delegálja – teszi ezt azon az áron,

hogy ők nem értenek az adott szakterülethez, legfeljebb obstruálni tudnak. Később a nemzeti szintű végrehajtás színvonala is általában megsínyli az ilyen hivatali struktúrát és az ebből fakadó eljárásmódot.

Az első lépések
Okvetlenül egy érdekelt és motivált országcsoport kell a klasztering folyamatok beindításához, ők lennének az ún. a véleményvezérek („champions"). A reménybeli titkárság székhelye csaknem természetes „champion", hacsak nem New Yorkról vagy Genfről van szó, mert őket már nem érdekli túlzottan, hogy további székhely pozíciókért küzdjenek.

Saját javaslat, következtetés
Véleményem szerint nem csak a nemzetközi környezetvédelmi szerződéseket kellene csoportosítani, de a csoportosításukra hallatlan jogászi leleményességgel kidolgozott tekintélyes számú módszertani megoldást is érdemes volna most már valamilyen módon rendszerbe foglalni. Egyrészt kínálkozik az idői sor: egy viszonylag lazább sorrendbe lehetne rendezni a felajánlott jogtechnikákat és ezzel egyidejűleg ki kellene dolgozni az egyes fázisok közötti kapcsolódás technikáját is. Másrészt, az idői sorral együtt vagy attól függetlenül ki kellene dolgozni azt is, hogy e technikák melyike használható együttesen és ilyenkor milyen szinergikus hatásokkal lehet számolni.

9. Az egyes környezeti problémákról szóló nemzetközi véleményegyezés kialakításának lehetséges útjai[517]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Helmut Breitmeier egy csaknem évtizedes, rendkívül nagy apparátussal elvégzett empírikus kutatásról számol be. Azt vizsgálta, hogy hogyan alakul ki a nemzetközi közösségben egy környezeti probléma képzete, mikor, milyen feltételek mellett szánja el magát lépésre a közösség. Eljárási kérdésről van szó, hiszen az eljárás egyes szereplőinek és a hatóságoknak a döntéseik előtt meghatározott információt meghatározott eljárási rendben kell beszerezni és feldolgozni, mégis ez a kutatás szinte teljesen fehér folt. Legalábbis, nem hallottam még ezelőtt olyan jogi, jogpolitikai kutatásról, amely a döntések mögött álló információmennyiséget próbálta felbecsülni, illetőleg azt vizsgálta volna, hogy mekkora az a kritikus információ tömeg, milyen az a kritikus információ minőség, amely (az esetünkben nemzetközi szintű, de ez természetesen konvertálható) politikai és jogi gépezetek megmozdítására alkalmas.

A nemzetközi környezetpolitikai rezsimek kutatására szolgáló kutatás szerkezete
A nemzetközi környezetpolitikai rezsimek egyik legfontosabb célja az információcsere, a környezeti monitoring és kutatás koordinálása és megerősítése. A szerző a nemzetközi konszenzuális tudás fejlődéséről beszél. Kérdés, hogy ennek a tudásnak milyen befolyása van a környezetpolitikákra. Összehoztak egy nagy amerikai-német kutatócsoportot International Regimes Database (IRD) elnevezés alatt, melyben 46 tudós elemzett 23

[517] Helmut Breitmeier: Institutions, knowledge and change: findings from the quantitaive study of environmental regimes c. cikke alapján.

nemzetközi rezsimet. 136 kérdést vizsgáltak minden egyes nemzetközi rezsim kialakításával, sajátosságaival, következményeivel és dinamikájával kapcsolatban. Olyan szakértőket választottak ki, akik az adott nemzetközi (globális, regionális és kétoldalú) szerződéseket és alkalmazási gyakorlatukat behatóan ismerték. Természetesen az is felmerülhet, hogy nem voltak-e épp ezért elfogultak kedvelt tárgyuk iránt és nem értékelték-e túl azok hatását. Ezt a problémát a kérdések gondos verifikálásával próbálták kezelni. Sajnos csak 1998-ig vizsgálták a hatásokat. Egy rezsimbe több nemzetközi szerződés is tartozott általában. Összehasonlításként megjegyzem, hogy a vizsgált 23 rezsim csak nagyon kis mértékben emlékezetet von Moltke klaszterezési erőfeszítéseire, bár kétségtelen, hogy mutatnak közös vonásokat. Az egyes rezsimekbe eső külön szerződések vagy önálló szerződés részek, témakörök, mint *rezsim elemek* szerepeltek a kutatásban, ilyenből összesen 184 volt. A kutatás monumentalitását jól érzékelteti, hogy ezek szerint a létező nemzetközi környezetvédelmi szerződések témaköreihez mérten azoknak több, mint egyharmadát elemezték.

A kognitív alapok változása és a rezsimek hatása

Vizsgálták, hogy az egyes rezsimek milyen teljességét tudták feltárni a releváns információnak és ehhez képest a konszenzuális tudás milyen szintjét eredményezték. A rezsim elemeket ebből a szempontból, mint meghatározott környezeti problémákra irányuló, azok által motivált elrendezéseket fogták fel. Pl. a South Pacific Forum által felvetett két probléma az volt, hogy vajon mennyit halásznak le a távolból jött hajók, illetőleg hogyan lehet maximálni a csendes óceáni szigetországok halászati részesedését. A fekete tengeri rezsim két fő problémája volt a folyamatos környezeti degradáció és a természeti erőforrások fenntarthatatlan kiaknázása. 133 rezsim elem csak egy problémára fókuszált, a többi pedig kettőre. Olykor a problémákban változás következett be, mint pl. az 1949-es Amerika-közi tonhal egyezményben, amely a hetvenes évektől egyre inkább a delfinek védelmére is kiterjedt.

A problémák természetének, okainak és következményeinek feltárása, a megoldások lehetőségeinek feltérképezése hosszú folyamata a nemzeti és nemzetközi szervezetek munkájának. Természetesen már a rezsim létrehozásakor kell, hogy legyen egy alaptudás. Ebben a fázisban az államok között nézetkülönbségek lehetnek még, hogy szükséges-e egyáltalán a nemzetközi rezsim létrehozása. A nyolcvanas évek elején néhány európai állam és persze a kémiai ipar, mint olyan megkérdőjelezte, hogy a CFC-k kibocsátásával foglalkozni kell-e. Az évtized második felére a NASA, a WMO és a UNEP adatai meggyőzőbbekké váltak. Vagy pl. a skandináv államok a 70-es években már panaszkodtak a savas esőkről, de a többi európai állam nem látta úgy, hogy nekik ehhez köze volna. Az IRD kutatásban ötfokú skálán mérték, hogy milyen konszenzuális tudást sikerült elérniük a tudományos közösségeknek, környezetpolitikai szakértőknek és egyáltalán a döntéshozók és a szélesebb körű politikai közösség közötti párbeszédnek.

Véleményem szerint fontos kutatási eredmény, hogy a problémák egyharmadában a rezsim elindulásához szükséges tudás csak gyengén vagy részben volt meg (vö. elővigyázatosság elve). Breitmeier számára viszont éppen ellenkezőleg az a fontos, hogy a huszadik század végére az emberiség eljutott egy olyan tudás szintre, hogy a környezeti problémáinak legalább kétharmadával megfelelő mértékben tisztában van. Hozzáteszi, hogy persze az

esetek többségében a probléma hatásai már meglehetősen egyértelműen, kézzelfoghatóan jelentkeztek. A probléma felismerésére, további azonosítására egyébként a legtöbb (nem közöl számszerű adatot a szerző) rezsimben észleltek folyamatokat.

A tudás fejlődésében szerepet játszott a kelet-nyugati politikai szembenállás megszűnte és a nagy nemzetközi szervezetek fokozódó aktivitása. Az egyes rezsimek létrehozását követően az esetek mintegy felében szignifikánsan nőtt a konszenzuális tudás, mégpedig nem csak azokban az esetekben, ahol a kezdeti tudás szintje alacsony volt. Ebben az is szerepet játszott, hogy az alapul fekvő problémák maguk is változtak, pl. a halászati egyezményeknél új halászati technológiák jöttek be a képbe. Új problémák, elemek és új tagállamok csatlakoztak, amik szintén a konszenzuális tudás növekedését eredményezték.

Környezetpolitikai választási lehetőségek
Nem mindegy, hogy a környezetpolitikai opciókat mennyire tárják fel és a feltárt opciók környezeti hatékonysága mellett tisztázzák-e társadalmi, gazdasági, politikai hatásaikat is. A szerző a Kyotói Jegyzőkönyv végrehajtási nehézségeit éppen abban látja, hogy a környezetpolitikai opciók vitatottak, különösen a nemzeti szintű politikai következmények, ami magyarázza pl. az USA kitartó kívülállását. A kutatásban szereplő rezsimekben szereplő 207 problémából 133 esetén a választási lehetőségek csak közepesen voltak feltárva. Ez nagy gond, ha figyelembe vesszük, hogy a klímaváltozás csökkentéséért, a biológiai sokféleség megőrzéséhez vagy az elsivatagosodás megelőzéséért rendkívül összetett és nagy költséggel járó intézkedéseket kell tennünk, ha még csak azt sem tudjuk, hogy ezek mennyire tartoznak a legfontosabb és legsürgősebb tennivalók közé, és hogy az intézkedéseink mennyire lesznek hatékonyak (nem beszélve a már jelzett mellékhatásokról), aligha lesz kormány, amelyik hajlandó lesz érdemben, ténylegesen belevágni az adott rezsim diktálta programokba. Az is rendkívül fontos, hogy van-e megfelelő információ arról, hogy milyen környezetpolitikai opciók és hatások várhatók az adott rezsimhez csatlakozott kulcsállamokban.

Az intézmények szerepe a tudás kialakításában
Intézményekről itt tágabb értelemben is beszélhetünk, olyan kereteket, mechanizmusokat is ért a szerző alattuk, amelyek a megismerésre irányuló közösségek kialakítását és bővítését segítik elő. Maguk a nemzetközi szerződések is sokszor rendelkeznek ilyen keretekről, mint pl. a tudományos monitoring, az okok és következmények kutatása. Sőt, tulajdonképpen a végrehajtás ellenőrzése is szorosan összefügg a problémák mélyebb megismerésével, pl. úgy, hogy feltárják, mik azok a tényezők, amelyek elősegítik vagy hátráltatják az adott nemzetközi környezetjogi kötelezettségek hatékony, eredményes végrehajtását, vagy hogy egyáltalán az országok szintjén, gyakorlatában az adott kötelezettségek szolgálják-e a legmegfelelőbben a környezetvédelmi probléma megoldását.

Összefoglalóan megállapítja, hogy a UNEP vagy más hasonló szervezet közreműködésével egy „Global Environmental Organisation" jobban tudná azt egyes rezsimek funkcióit integrálni, a fejlődő országok kapacitásait növelni, szervezett és összehangolt technológia transzferrel és pénzügyi segítséggel és tovább növelné a nyilvánosság tudatosságát a felmerülő környezeti problémákban. Mindenesetre a monitoring, tudományos kutatás, végrehajtás ellenőrzés, információ menedzsment és egyes igazgatási funkciók tekintetében

ez az igény már régóta jelentkezik. Nem feltétlenül kell új esernyőszervezetre gondolni, a meglévő szervezetek közötti intézményesített kommunikáció is megtenné. Etekintetben a szerző szerint a WTO szerkezete mintául szolgálhat.

Saját javaslat, következtetés
Rendkívül fontos témát kutatott Breitmeier, meglehetősen behatárolt eredményekkel. Fontos tapasztalat az, hogy a nemzetközi környezetpolitika általában a jelentős környezeti kihívásokra időben reagál, de semmit sem tudtunk meg arról, hogy ez a reakció mennyire hatékony. Másként megfogalmazva: a világ, az egyes államok, nemzetközi szervezetek környezeti problémák feltárására, megoldására fordítható erőforrásai meglehetősen végesek. Elkeserítő azzal szembesülni, hogy ehhez képest a véletlennek van a legmeghatározóbb szerepe abban, hogy melyik környezetvédelmi rezsimben milyen intézkedésekre fordítjuk ezeket az erőforrásokat. Természetesen ezt a kérdést más cikkek igen behatóan vizsgálták, úgyhogy tudjuk a választ: a rendelkezésre álló információ semennyire sem hatékony, és most már azt is tudjuk, ehhez képest egyébként viszonylag gyors a rendszer válasza – kérdés, hogy tudunk-e ennek örülni.

10. A fejlődő országok bevonása a nemzetközi környezetvédelmi rezsimek működtetésébe[518]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Yojeeta Gupta tanulmánya a fejlődő országok bevonását vizsgálja a számukra (is) rendkívül bonyolult kiotói kvótakereskedelmi rendszerbe. Formálisan a jelen tanulmányból arra az eljárásjogi problémával állunk szemben, hogy egy adott jogviszonyban ki és milyen feltétellel vállalhat szerepet (az ügyféli jog feltételeit, a feltételek vizsgálatát és változását részletesen elemeztük a II. részben). Tartalmilag azonban a problémát közelebb érzem az ún. részvételre képesítés jogintézményéhez, amely eredetileg a közösségi részvétel módszertanát gazdagítja, de tágabb értelemben véve, különösen a nemzetközi jog szintjén az országok közötti kulturális, technológiai transzfer kérdéséhez kapcsolódik.

A fejlődő országok csatlakozása a kvótakereskedelmi rendszerekhez és annak belső és külső feltételei
A Marrakech Accord (2001) alapján a fejlődő országok is csatlakozhatnak a Kyotoi Jegyzőkönyv alapján az emisszió kereskedelemhez, ha vállalnak egy felső kibocsátási határt. A második kötelezettségvállalási szakasztól, 2012-től ez a fajta nyomás a fejlődőkön erősödik majd. A szerző számára megdöbbentő ugyanakkor, hogy aki valamelyest is ismeri a harmadik világot vagy akár Közép és Kelet Európát, hogyan feltételezheti, hogy ezek az országok megbirkózhatnak a kibocsátás kereskedelmi rendszerek bonyolult pénzügyi rendszerével. Igencsak kérdéses, hogy létre tudnának hozni egy megbízható kibocsátás és elnyelés dokumentálási rendszert. Maga az USA is, amely 1996-ban a kibocsátás csökkentési célkitűzések feltételeként tüntette fel ennek a rugalmas megoldásnak a beépítését, csupán belföldi tapasztalatokkal rendelkezett, természetszerűleg.

[518] Joyeeta Gupta: Regulatory competition and developing countries and the challange for compliance push and pull measures c. cikke alapján.

Az EU később bevezette a saját rendszerét, amely módszertani tapasztalatokkal fogja gazdagítani a globális szintet is.

Ez a történet jól példázza, hogy a nemzetközi szerződések jelentős elemeit gyakran nem a megfelelően tájékozott egyetértés alapján fogadják el, hanem egy kicsi, de befolyásos országcsoport nyomására. Számomra a probléma a kulturális csere irányába mutat: igenis megvannak azok a képzési és technológiai transzfer megoldások, amelyek segítségével egy a kiotói kvótákhoz hasonló külső elvárás rendszert, mint egy merev feltételt át lehet vinni bármilyen erre hajlandó ország gyakorlatába. Az illető ország azután vagy meg tud felelni az elvárásoknak – a saját módszereivel érheti el, ebbe nyilván senki sem szólhat bele – vagy nem, de arra semmiképpen sem hivatkozhat, hogy a dolog az ő adott kulturális és társadalmi fejlettségi szintjén nem tervezhető és nem mérhető.

A fejlődő országok jogkövetése: a tárgyalások előtti és utáni tényezők

A fejlődőket és az átmeneti gazdaságú országokat is gyakran a nemzetközi környezetjogászok az output (a szerződés maga), az outcome (a nemzeti jogalkotás a szerződés nyomán) és az impact (a tényleges környezeti hatás) egyensúlytalanságával jellemzik. Az irodalom számos okot sorol fel a nemzetközi környezetjog nem megfelelő betartására:

- hiányzik a monitoring lehetőség;
- a tudományos háttér;
- a pénzügyi feltételek;
- a megfelelően képzett munkaerő;
- a nyilvánosság támogatása;
- a civil kultúra;
- a politikai szándék (nevezzük akkor ezt a szándékot a fentiek értelmében egyszerűen realistának…);
- a jogi és igazgatási infrastruktúra;
- és a társadalom környezettudatosságának szintje.

A fejlődők tipikus attitűdjei a nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokon

Az irodalom persze technikai és tudományos támogatást javasol, a bizonyos leap frog fejlődés elősegítése érdekében, amin a szóban forgó országokat ismerő szerző érthető okokból nem kíván hosszasabban időzni. Érdemesnek tartotta viszont egy kicsit alaposabban megvizsgálni, hogy mi történik a tárgyalások előtt (hogy ti. ha eleve tudják, hogy nem fogják tudni végrehajtani, akkor miért mennek bele?). Eleve az iparosodott országok diktálják a nemzetközi tárgyalások agendáját, az ő problémáik megoldására alakítják ki nemzetközi környezetvédelmi rezsimeket. Innentől kezdve a fejlődők számára ezek a témák idegenek, attitűdjüket épp ezért gyakran jellemzik pl. a bizonytalan mandátum (hollow mandate) vagy a védekező tárgyalási stratégia (defensive negotiating strategy) kifejezésekkel. Ezekben az elméletekben kifejtik, hogy miért nem képesek a fejlődők a nem rájuk szabott nemzetközi környezetvédelmi tárgyalásokra konstruktív szabályozási változatokkal előállni, amelyek az ő érdekeiket is megfelelően szolgálnák és ráadásul az ő viszonyaik között is működnének.

A „hátrányos tárgyalási képesség” (handicapped negotiating power) elmélete arra kíván választ adni, hogy miért nem képesek ezek az országok az egyébként egyenlő részvételi feltételeket biztosító nemzetközi jogi eljárási, tárgyalási szabályok mellett sem megfelelően tárgyalni (pl. azzal, hogy összeállnak: de hiszen erre számtalan példa van! Attól tartok, hogy a cikk megírása óta eltelt néhány évben is nagyot fejlődött a világ, például a koppenhágai konferencia eseményeinek ismeretében a szerző egészen másként fogalmazott volna).

A világ környezeti problémái, ahogyan a fejlődők látják
Valójában a fejlődő országokban a környezetvédelmi, a társadalmi és gazdasági problémák annyira összefüggő struktúrákat képeznek, hogy azokból csaknem lehetetlen kiragadni egyes környezetvédelmi problémákat. Véleményem szerint a johannesburgi dokumentumoknak egy kifejezetten pozitív vonása volt az, hogy a szegénység, a vízgazdálkodási és energia hozzáférési problémákat együtt kívánta tárgyalni a környezeti degradáció súlyos problémáival a harmadik világban. Az már viszont a szerző álláspontját erősíti, hogy miért hullottak ezek a szavak a globális környezetvédelmi jogban olyan kifejezetten süket csöndbe. Tovább nehezíti a fejlődők helyzetét, hogy a legtöbb nemzetközi környezetjogi instrumentum ma már nem egymozzanatos, hanem folyamatos finomhangolással és nyomon követéssel működik (azaz: komolyan veszik…). Ehhez az elhúzódó folyamathoz viszont a fejlődő országok megfelelő támogatás nélkül nem tudnak alkalmazkodni

Compliance pull és compliance push mechanizmusok
A compliance push a racionális és érdekalapú megközelítést tükrözi, a következményekkel való számolás, a jogkikényszerítési mechanizmusok tartoznak ide. A monitoring, a végrehajtási riportok és felülvizsgálatok, sőt talán még a tudományos együttműködés egyes vonatkozásai is ide sorolhatók, nem beszélve természetesen a vitarendezési eszközökről, amelyekbe újabban még beleveszik az NGO-k által a nemzeti bíróságok előtt a környezetvédelmi és nemzetközi környezetvédelmi jogi kötelezettségek kikényszerítése végett indított eljárásokat is. Ugyanakkor a fejlődők ezeket a jogintézményeket sem mindig képesek megfelelően működtetni a szükséges erőforrások hiányában.

A compliance pull ezzel szemben a következmények logikája helyett a megfelelőség (illeszkedés) logikáját követi. Franck-nál az ezt biztosító feltételek: meghatározottság, szimbolikus megerősítés, koherencia és illeszkedés a meglévő normatív hierarchiához (determinancy, symbolic validation, coherence and adherence to a normative hierarchy. Ide tartozik még, hogy a fair tárgyalások során a környezeti probléma természetéről tartalmi egyetértés szülessen a felek között. Az egyes szerződésekben tovább ide tartoznak még a végrehajtást segítő, non-compliance mechanizmusok, a kapacitásépítés és a technológia transzfer.

A tárgyalás, mint szabályozási verseny
Kérdés, hogy mikor kell hagyni, hogy az országok oldják meg a saját tudásuk szerint legjobban az adott probléma szabályozását és mikor kell koordinálni a szabályozásokat. A verseny egyesek szerint a környezetvédelem terén gyakran vezethet a legkisebb közös nevező, azaz a mindenki számára elfogadható, de legalacsonyabb védettséget biztosító

megoldáshoz („race to the bottom”). Mások szerint minden esetre meg lehet találni a kétféle módszer megfelelő elegyét. A jogharmonizáció során, miként pl. az EU-ban is, minden ország igyekszik eladni a közösségnek a saját már meghonosított módszerét, hogy ezzel a maga részéről a tranzakciós költségeket csökkentse. Ez viszont adott esetben inkább felfelé húzza a közös megoldás színvonalát.

A nemzetközi tárgyalásokon is van hasonló verseny és az a tapasztalat, hogy egyet vagy néhányat a már meghonosított bonyolult megoldások közül általában el is fogadnak. Ha belegondolunk, ez a fejlődő országokat terhelő, aránytalanul nagy végrehajtási költségekhez fog vezetni, ráadásul úgy, hogy a kedvező környezeti hatás igencsak kérdéses. Továbbá az sem biztos, hogy a megoldások szabad versenyében éppen a leghatékonyabb megoldás győzedelmeskedik, inkább arról van szó, hogy az éppen legbefolyásosabb országok rá tudják kényszeríteni az akaratukat a többiekre.

Rákényszeríti a fejlődőket egy olyan útra, amit az adott fejlett már végigjárt, holott majdnem biztos, hogy számukra ez nem a legcélirányosabb, legjárhatóbb út. Jó példa erre, hogy az 1987-es Montreali Jegyzőkönyvben az ózonkárosító anyagokról a HFC gázokat preferálták, jóllehet azok meglehetősen jelentős üvegház hatással bírnak. Vagy egy még közelebbi példa: amíg a politikai emberi jogokon igen nagy a hangsúly, addig a gazdasági és szociális emberi jogokat a nemzetközi jog meglehetősen elhanyagolja. A fejlődők nemzetközi környezetjogi teoretikusai szerint a fenntartható fejlődés összetett témaköréből nagyobb súlyt kellene helyezni a harmadik világ fejlődési lehetőségeire.

A segítség útjai
A technológia transzfer általában a fejlődőknek is sokba kerül, ráadásul gyakran olyan technológiákat visznek oda, amelyek megvalósítását a saját területükön a fejlettek nem találnak jól kivitelezhetőnek (pl. zöldmezős alternatív energia beruházások). Mindent egybevéve Gupta azt javasolja, hogy a megoldásokat a harmadik világban sikeresnek bizonyult megoldások közül kell inkább kiválasztani és azokat kell globális szintre transzformálni. Hadd tegyem ehhez hozzá, hogy ahhoz, hogy egy hálózat hatékonyan működjék, alapvető, hogy a hálózat különböző részei egymástól függetlenül működjenek és legyenek képesek megoldásokat kidolgozni, elfogadni és alkalmazni.

Másképpen megfogalmazva: hagynunk kéne, hogy a fejlődő országok a saját kapacitás problémáikat oldják meg és nem kellene számukra újakat teremtenünk a különböző nemzetközi környezetjogi szerződések bonyolult, a fejlett ipari országokra szabott megoldás rendszereivel. Olyan feltételeket kell teremteni a nemzetközi környezetvédelmi szerződések tárgyalása során, amelyben a szabályozási versenyben ők is egyenlő feltételekkel indulhatnak. Sőt támogatni kell a saját kezdeményezéseik kialakítását, hiszen a világ környezetállapotában is a leggyengébb láncszemeket kellene legelőször is és a legnagyobb energiákkal felszámolni.

Saját javaslat, következtetés
Gupta tanulmánya úgy érzem a jéghegy csúcsa. Alatta a problémák kiterjedt és szövevényes hálózata helyezkedik el, amelyeket mind kellő mélységben fel kellene tárnunk ahhoz, hogy egyrészt megértsük, hogy a legfontosabb nemzetközi

környezetvédelmi rezsimekben miért teljesít a legtöbb fejlődő ország olyan rosszul, másrészt pedig természetesen fokozatosan javítani tudjuk azokat az eszközöket, amelyekkel ezt a teljesítményt szisztematikusan javítani lehet.

11. Az alternatív szabályozási eszközökben rejlő lehetőségek[519]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Bár 1987-ben az OECD még azt állapította meg, hogy a környezetvédelmi szabályozásban a command and control mechanizmusok az uralkodóak, azóta a piacalapú, önkéntes megállapodáson vagy tájékoztatáson alapuló megoldások jelentősen megerősödtek. Ezeket a szakma olcsóbbaknak és versenyképesebbeknek tartja.

Az alternatív szabályozási eszközök egyrészről a piacalapú szabályozási eszközök (Market Based Instruments – MBI) az adók, a támogatások, a kibocsátási jogok kereskedelme és a visszaváltási díjak. A nem gazdasági jellegű alternatív eszközö az önkéntes megállapodások (definíciós elemei általában a tárgyalásos előzmény és a hatóságok általi jóváhagyás), de ide sorolják az egyoldalú kötelezettségvállalásokat és a hatósági önkéntes programokat, sőt a vállalat-lakosság megállapodásokat is, bár ezek végülis a két említett tárgyaló és megállapodást kötő fél közül rendre csak az egyiket tartalmazzák. Az első csoportba tartozó ökocímkék viszont a fogyasztók környezettudatosságára alapoznak, így alkalmazásuk egyelőre még Európában sem tekinthető sikertörténetnek.

Az ún. jogon kívüli szabályozási eszközök valójában sohasem teljesen jogon kívüliek, alkalmazásuk háttérfeltételeit megfelelő jogszabályok biztosítják. Egyebek között e háttérszabályok fontos feladata egyebek között, hogy kiküszöböljék a versenytársakkal szemben jogtalan piaci és egyéb előnyök szerzését az alternatív környezetvédelmi eszközök működtetése során, illetőleg, hogy biztosítsák a környezetvédelmi szabályozás és államigazgatás hatálya alá tartozó többi jogalannyal való fair összevetést.

Ökoadók
Jordan és szerzőtársai szerint Japán honosította meg a világon az első ökoadót az SO2 kibocsátásra 1974-ben, majd egyes skandináv országok, Hollandia és Franciaország következtek a víz és levegőszennyezés terén. A németek mára egy igen bonyolult ökoadó rendszert fejlesztettek ki. Kezdetben, a hetvenes években a költségfedező díjak (cost recovery charges) domináltak, majd a támogatások, a használati díjak és az adókedvezmények terjedtek el. A 90-es években a hypothecatio (egy olyan rendszer, aminek alapján bizonyos bevételek, pl. lerakói adók, hulladékdíjak, ásványi olaj adók, egy kisebb hányadát meghatározott környezetvédelmi célokra kell fordítani) terjedt. Az ökoadók európai szintű bevezetését azonban a britek és a spanyolok mindezidáig sikeresen blokkolták. A britek egyedül a kibocsátási jogok kereskedelmében lelkesek, amit a németek és az osztrákok is megpróbáltak bevezetni, jóval kevésbé sikeresen.

Önkéntes megállapodások

[519] Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel and Anthony R. Zito: Policy instrument innovation in the European Union: a realistic model for international environmental governance? c. cikke alapján.

2002-ig Németországban összesen 130, Hollandiában 100 körüli ilyen megállapodást kötöttek, a többi országban a szám akár egy nagyságrenddel is kisebb lehet. Az EU maga eddig 12 megállapodást kötött. Viszonyuk a kötelező normákhoz, illetőleg magának a megállapodásnak a kötelező jellege széles körben változó az egyes országokban. Hollandiában magát a tárgyalási eljárást is leszabályozták és kötelezővé tették a monitoring követelmények bevételét a megállapodásba. Másutt ez nem jellemző, kérdés számomra, hogy akkor viszont mi értelme van az ilyen alternatív eszközök alkalmazásának. A holland példa véleményem szerint jól mutatja azt, amire a cikkhez fűzött bevezető sorokban utaltam: az alternatív eszközökhöz is fogalmi szinten hozzátartozik valamilyen minimális szintű állami felügyelet.

Ökocímkék

Németországban, 1978-ban jelent meg az első ökocímke, a Blue Angel, ami jelenleg már 4000 termékre terjed ki. A Nodic Council 1989-ben regionálisan is bevezette Nordic Swan néven. Az EU saját címkéje elől a nemzeti vállalkozások mintegy elvették a levegőt, mindössze 41-et sikerült kiadniuk 2000-ig. Létezik egy nemzetközi hálózat is, a Global Eco-labelling Network (GEN), aminek 26 nemzeti és nemzetközi szervezet a tagja, de ez a próbálkozás sem hagyott eddig maradandó nyomot. Az egyes európai országok kezdeményezései azonban életrevalóbbaknak tűnnek, így az osztrák ötlet az ökocímke kiterjesztése a túrizmusra, a holland az élelmiszerre és a virágokra, a finn pedig az erdészeti termékekre – ezekben az új ökocímkékben az új szabályozási terület mellett az életciklus elemzés is új elemnek számít. Nem véletlenül fogalmaztam az előző mondatban úgy, hogy „szabályozási terület", hiszen jól látszik, véleményem szerint az ökocímkék esetében is, hogy megfelelő állami háttérszabályok, keretek nélkül az önkéntes, alternatív környezetvédelmi megoldások sem működhetnek.

A szabályozás

Mindezek alapján felmerülhet még az a kérdés is, hogy mennyiben befolyásolják ezek az új, alternatív, általában piaci szemléletű környezetvédelmi szabályozó eszközök a hagyományos regulációs eszközök létét. Természetesen a szorosabb értelemben vett, vagy „tisztán" jogi eszközök is fennmaradnak, bár az új „vetélytárs" megjelenésével elkerülhetetlen, hogy rugalmasabbá, engedékenyebbé váljék. A hagyományos jogi eszközök fontosságát húzza alá az is, hogy, amint arra többször rámutattam, a NEPI-k (New Environmental Policy Instruments) is igénylik a szilárd szabályozási hátteret. További érv a hagyományos eszközök, sőt a hagyományos nemzetközi környezetvédelmi jog megtartása, továbbfejlesztése mellett, az a tapasztalat, ami szerint a nemzetközi nagyvállalatok eléggé kevésbé fogékonyak a csak a helyi sajátosságok aprólékos figyelembe vétele mellett igazán hatékony NEPI-kre.

Az EU szerepe a NEPI-k elterjedésében

Az EU aktív egyfelől a horizontális diffúzióban, másfelől a vertikális transzferben, a következő módokon:

- mint semleges terep a tanulságok levonására, azaz a policy diffúzióra (a „lesson drawing" és az „emulation" kifejezéseket is gyakran használják), bár ez a hivatalnokok intenzív kapcsolata révén közvetlenül is végbemegy,

- a kedvező tapasztalatok terjesztésére (itt is van rövidrezárás, pl., amikor az európai ökoadó terve meghiúsult, Ausztria, Hollandia, Finnország és Németország külön tapasztalatcserét folytatott),
- a környezetpolitikai megfontolások és megoldások közelítésére,
- a jogalkotási verseny színtere (nyilván versenyhátrányt jelent egy országnak az EU-n belül előremutatóbb környezeti szabályozás, ezért lelkesen küzd azért, hogy az egész unióban bevezessék),
- új megoldások elfogulatlan kidolgozása.

Nyilván a semlegességhez, elfogulatlansághoz minimum hagyni kellene, hogy a legjobb megoldások kiforrhassák magukat európai szinten, de azt már láttuk több tanulmányban, hogy ez nem így működik.

Az EU szerepe a NEPI-k alkalmazásában

Bár nem volt képes európai szintű ökoadó rendszer kidolgozására (pl. a CO2 kibocsátás terén), az egyes tagállamok NEPI-kre vonatkozó háttér- és keretszabályozásaiba, főleg piacvédelmi okokból, azért az EU beleszól. Így pl. a német ökoadók bevezetését néhány hónappal el kellett halasztani, mert a Bizottság túlzottnak ítélte a nagy energiafogyasztóknak biztosított kivételeket. Az EU az önkéntes megállapodások (Voluntary Agreementek, VA-k) esetében is a free-riderekre igyekszik nagyobb figyelmet fordítani, ti. azokra a cégekre, amelyek mások önkéntes vállalásából piaci előnyökhöz juthatnak. Igazából azonban csupán a kibocsátási egységek kereskedelmének közösségi szintű szabályozásában ért el az EU sikereket. Még ezek a sikerek is csak viszonylagosak, hiszen az átfogó európai szabályozás a brit rendszert például igen könnyen elszegényítheti, mivel ott korábban a kereskedelem szorosan összefüggött a vonatkozó ökoadókkal, sőt, a németekhez hasonlóan, az önkéntes megállapodások figyelembevételét is szorgalmazták.

A NEPI-k globális elterjedése

A nemzeti tapasztalatok pl. az emisszió kereskedelemben azt mutatták, hogy a vállalatok nem csak kibocsátás csökkentéssel, hanem „forró levegővel" (ti. olyan csökkenéssel, ami egyébként is megvalósult volna) is szívesen kereskednek – félő, hogy ez a világszintű kereskedésben még inkább előfordul majd. Az ökoadók egységesítése terén a legrealisztikusabb cél a megfelelő nemzetközi versenyfeltételek biztosítása végett az adónemek minimum szintjének előírása, egyébként ennek a témakörnek a szabályozása egyáltalán nem könnyű, hiszen az adó- és pénzügyi politika az állami szuverenitás egyik legbensőbb várfalának számít.

Az európai szintű EMAS és a szélesebb körben nemzetközi ISO 14.000 család belső monitoring rendszereinek bevezetésére a piac vagy az üzleti környezet, sőt közvetve a hatóságok (pl. kevesebb ellenőrzés kilátásba helyezésével, ami persze a környezeti hatóságok alacsonyszintű erőforrásai mellett teljesen ésszerű lépésnek mondható) is ösztönzik a vállalatokat. Ugyanakkor a rendszerek irányításában az ipar dominanciája nyomasztó (ami véleményem szerint önmagában nem, csak a következőkben említett tényezővel együtt gond – hiszen az ipari vállalatok egymást a lehető leghatékonyabban is ellenőrizhetnék, adott körülmények között a versenyérdekeiknek éppen ez felelne meg), az átláthatóság pedig enyhén szólva kívánni valókat hagy maga után.

Az EMAS-t 1993-ban indították, majd 2001-ben újraindították, hogy versenyképes legyen a megengedőbb ISO rendszerekkel. Azon persze az EU nem tud segíteni, hogy az ISO globális jellege sok nagy nemzetközi kapcsolatrendszerrel bíró vállalat számára plusz vonzerő. 2002-ig az EMAS-ra összesen kb. 3.700, az ISO 14.001-re viszont csaknem 20.000 regisztrálás történt. A szerzők ebben mégiscsak egyértelműen az ISO enyhébb követelményeit látják a fő oknak. Végül pedig megjegyzik, hogy nemzetközi szintről szemlélve az ökocímkék a különböző magán vagy partikuláris kezdeményezések miatt olyannyira fölszaporodtak, hogy ezzel összezavarták a fogyasztókat, nem beszélve a megalapozatlan címkézés keltette botrányok hatásairól.

Összességében Jordan és munkatársai megállapítják, hogy az egyes NEPI-k funkciójukban olymértékben különböznek az egyes tagállamokban, hogy reménytelennek látszik még akár a közösségi szintű összehangolásuk is, nem beszélve a szélesebb körű nemzetközi jogi szabályozásról. Az állami szabályozásnak viszont alapvető szerepe van, elsősorban a szabályszegések kizárása, másodsorban pedig bizonyos nyilvántartó, garantáló, elismerő (jóváhagyó) tevékenység révén. Az Egyesült Királyság környezetvédelmi minisztériuma például eddig összesen 17 munkaévet szánt az összesen 42 klímaváltozási önkéntes megállapodásuk tető alá hozására és működtetésére.

A szerzők a legnagyobb nehézségnek azt tartják, hogy hogyan lehet a legmegfelelőbb „NEPI mixet kikeverni" országonként és regionálisan, úgy, hogy egyfelől hatékony legyen egy adott probléma megoldásában, másfelől az országos, regionális és globális szint ne zavarja egymást, ne rontsa le egymás hatását. Feltehetően a NEPI-kben rejlő kreativitás és ad hoc jelleg a szubszidiaritás elve iránti igényt különösen kiemeli. Az egyes országok körülményei között meghatározott NEPI-k természetesen más eredményeket fognak produkálni – de hát az EU döntően irányelvek segítségével végrehajtott környezetvédelmi szabályozása is éppen ezen alapul.

Saját javaslat, következtetés
Úgy látom, hogy a NEPI-k jogi háttér-, keretszabályozása sporadikusan történik, az egyes alternatív eszközök megjelenésekor aktuálisan felmerülő minimális szabályozási igények szerint történik. Kézenfekvőnek látszik – erről a szükségszerűségről szól tulajdonképpen az egész dolgozatom – hogy a NEPI-k esetében is egységes, valamennyi alternatív eszközre vonatkozó intézményi és eljárási szabályokat hozzon a nemzeti, regionális, sőt nemzetközi jogalkotó. Ez a lépés a NEPI-k iránti bizalmat, valamint ezen eszközök hatékonyságát messzemenően megnövelhetné.

12. A nemzetközi pénzügyi alapok szerepe a globális környezetvédelmi kormányzásban[520]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
A déli államok nehezebben előzik meg a környezet leromlását, viszont jobban szenvednek tőle. Még a viszonylag alacsonyabb szintű környezetszennyezésnek is az északi-nyugati

[520] Charlotte Streck: Financial instruments and cooperation in implementing international agreements for the global environment c. cikke alapján.

államokhoz képest igen jelentős hatása van. Az UNCED-en, 1992-ben a déliek már hangsúlyozták a fejlődéshez való jogaikat, ugyanakkor sürgették a kölcsönös függőség és felelősség bonyolult rendszereinek a feltárását. Világossá tették, ha ez nem is jelent meg eléggé az 1992-es dokumentumokban, hogy a fejletteknek fizetniük kell, ha azt akarják, hogy a választóik számára fontos értékeket a fejlődők is képviseljék. Innen a Rioi Deklaráció 7. elve, a közös de differenciált felelősség. Ma már a pénzügyi mechanizmusok integráns részét képezik a nemzetközi szerződéseknek, mint pl. az ózon, a klíma vagy a POP szerződések esetén. Nyilvánvalónak látom, hogy a környezetvédelmi eljárásjog alapvető intézményei, amelyek az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot hivatottak érvényre juttatni, ezekben a támogatási jogviszonyokban is alapvető jelentőségűek lennének.

A Montráli Jegyzőkönyv és a Többoldalú Alap

A Charlotte Streck által vizsgált észak-dél irányú finanszírozás kérdésében úttörő szerepet játszott az 1985-ös Bécsi Egyezményt követő 1987-es Montreali Jegyzőkönyv az ózonréteg védelméről. Itt jelent meg először az ún. felhalmozódó költségek (incremental cost) elv és a Világbank, a UNEP és a UNDP háromoldalú együttműködése az elv érvényesítése érdekében. Bár a fejlődők elismerték a generációk közötti egyenlőség etikai elvét, felvetették a generációkon belüli egyenlőség (intragenerational equity) kezelésének szükségességét is. Az is szerepet játszott persze a megegyezésben, hogy a fejlődők abban az időben igen kevés ODS-t (Ozone depleting substances) termeltek és használtak, bár növekedést jeleztek előre náluk. Mindenesetre a Jegyzőkönyvben kaptak egy 10 éves türelmi időt egy meghatározott 0,3 kg/fő éves fogyasztással. 1989-ig ezzel együtt is csak 14 fejlődő írta alá az egyezményt, közülük is csak háromnál (Mexikó, Nigéria és Venezuela) lehetett reálisan számolni a CFC-k vagy halonok használatával. Az eredeti szövegben mindössze a nem kötelező technológia transzfer szerepelt, a fejlődők pedig még négy pénzügyi intézkedést követeltek:

- az ODS anyagok kiiktatása és az ipar átállása költségeinek fedezése erre szánt és az UNEP által kezelt pénzügyi alapból,
- a fejlettek kötelező és arányos hozzájárulása ehhez az alaphoz,
- ezt kiegészítő egyéb támogatások,
- kötelező technológia transzfer.

Végülis a részes felek negyedik értekezlete 1992-ben létrehozta a Multilateral Fund to Implement the Montreal Protocol-t (MLF). Az MLF elsősorban a Jegyzőkönyv ellenőrzési mechanizmusainak működtetésében közreműködött, de intézményerősítési és clearinghouse funkciókat is támogatott. A három előző bekezdésben említett nemzetközi szervezet (Világbank, UNEP és UNDP) kezeli az alapot. A hozzájárulások önkéntesek, 1.60-2.40 md USD nagyságrendű pénz jött össze belőlük, amiből eddig összesen 1.61 md-t költöttek el. A konkrét támogatási döntéseket 7+7 fejlett és fejlődő ország képviselőiből álló Executive Committee hozza a dupla többség elve alapján (azaz a két fél, észak és dél szimpla többségének együttes megkövetelésével). A döntéseik során fontos jogértelmezési és a jogszabályszöveg továbbfejlesztésével kapcsolatos munkát is elvégeznek értelemszerűen. Az USA az egész rendszer felállításába csak azzal a feltétellel ment bele, hogy hangsúlyozzák annak egyedi és kivételes jellegét. Ezzel együtt a szerző azt a következtetést vonja le, hogy csak a közös, de differenciált felelősség elve mentén lehet

előre haladni a nemzetközi környezeti jogban, amihez hasonló támogatási intézmények sokasága lesz szükséges.

GEF

Az adott fejlődő országgal történő együttes projekt megvalósításra (cofinancingra) és az ún. járulékos költségekre (incremental cost-ra) szánták, azaz olyan költségekre, amelyek már meglévő projektek olyan többletkiadásai, amik kifejezetten azért és annak érdekében merültek fel, hogy az adott projektet a globális követelményekhez igazítsák. A GEF elsősorban négy fókuszterületen járult hozzá beruházásokhoz és technológiai fejlesztésekhez: éghajlatváltozás, biodiverzitás, nemzetközi vizek és ózonréteg. Ugyanúgy a már többször említett három szervezet (Világbank, UNDP, UNEP) kezeli, mint az MLF-et. A világbank meghatározó szerepe azonban bizalmatlanságot szült az NGO-k és a fejlődő országok körében. Az 1992-es UNCED-en nagy vita volt a GEF sorsáról. A fejlettek egyetlen alapot szerettek volna az összes létező és jövőbeli környezetvédelmi szerződéshez, a fejlődők pedig átláthatóbb, demokratikusabb, univerzálisabb alapot, de átmenetileg beleegyeztek, hogy az újonnan létrehozott Biodiverzitás és Klíma Konvenciókhoz is a GEF-et kapcsolják. Később ehhez a finanszírozási igényekkel járó jogszabálycsoporthoz még a POP és az Elsivatagosodás Egyezmények is csatlakoztak. 1994-re az összes részes félnek sikerült megegyeznie egy vegyes irányítási struktúrában, amiben volt széleskörű és egyenlő részvétel, viszont a legfontosabb döntéseket a Tanács (Council) hozza, amit a fejlettek a Bretton Woods rendszer paritásos módján képzeltek el. 32 tagja lett a Councilnak, 14 fejlett, 16 fejlődő, Kínával és két volt szocialista. Konszenzusra törekszik, de ha szükséges, dupla többséggel szavaz. 1991 óta 4,5 md USD-t osztott szét. Hosszú távú változást előidéző projekteket preferál.

Az UNFCCC és a Kyotoi Jegyzőkönyv pénzügyi mechanizmusai

Bár Kyotóra is érvényes a GEF, 3 új alapot is létrehoztak (ebből kettőt az UNFCCC alatt) az alkalmazkodásra, a technológia transzferre, a hatáscsökkentésre az energia, ipari és szállítási ágazatokban. Mindhármat a GEF kezeli. 2001-ben a részes felek marokkói ülésén az EU, Kanada, Újzéland, Norvégia és Svájc évi 410 m USD kifizetését vállalta 2005-ig. A kvótakereskedelem alapja az, hogy a fejlődőkben olcsóbban lehet megakadályozni azt a kibocsátást, ami végső soron ugyanabban a légkörben keveredik el, ráadásul a rendszer a technológia és a beruházások odaáramlását is ösztönzi. A három rugalmas mechanizmus (flexible mechanisms) közül ugyanakkor az együttes alkalmazás (joint implementation – JI) és az kibocsátási egységek kereskedelme (emission units trading) csak a Jegyzőkönyv mellékletében felsorolt kibocsátáscsökkentési célkitűzésekkel (qualified targets) rendelkező országok számára nyitott. Ami a fejlődők számára is nyitott, az a Clean Development Mechanisms (CDM).

A CDM és a JI eredménye meghatározott szerv által hitelesítve (a hitelesítés feltételei: valódi, mérhető és hosszú távú a csökkentés, továbbá hozzáadott, azaz eredetileg más forrásból nem tervezett) lesznek a piacképes értékek: a Certified Emission Reductions (CERs) az előbbiből és Emission Reduction Units (ERUs) az utóbbiból. Ezekből áll össze az ún. széndioxid piac (carbon market). Itt CER-en és ERU-n széndioxid kibocsátás csökkentő terveket (carbon projects) lehet vásárolni, mint pl. megújuló energiaforrások alkalmazás, energiahatékonyság növelése, kevesebb CO2 kibocsátással járó

hulladékgazdálkodás vagy erdősítés. Itt tulajdonképpen a pénzügyi terminológiával élve, határidős ügyleteket kötnek a későbbi üvegház hatású gázok (GHG) kibocsátásának csökkentésre, amit Előrehozott Vásárlási Szerződéseknek (Forward Purchase Contracts) vagy Kibocsátás Csökkentés Vásárlási Megállapodásoknak (Emission Reductions Purchase Agreements – ERPAs) neveznek.

A karbon piac ösztönzésére a Részes Felek elhatározták, hogy a fejlődők által 2000 és 2008 között gyűjtött CER-ek az első vállalási időszakban (commitment period) (2008-12) felhasználhatók, illetve felhasználhatók lesznek. Bár az ide tartozó ügyletek többsége államok közötti szerződés, a privát szektor részesedése nő a széndioxid piacon. Az „alacsonyan csüggő gyümölcs" (low hanging fruit) jelenséget ugyanakkor nem mindenki tartja feltétlenül pozitívnak, hiszen ez a megközelítés a legolcsóbban kiaknázható CO2 egyenérték csökkentésére még a fejlődő országokban is oda vezet, hogy a drágább kibocsátás csökkentési projektek az államra maradnak. A kibocsátás csökkentés ráadásul nyilván nem az egyetlen szempont, a karbonpiac igazságtalan megoldásokhoz is vezethet. Más szerzők aláhúzzák, hogy kell legyen egy olyan alapvető társadalmi szükségletekhez kötődő kibocsátás fajta, ami nem eladó.

A CDM eddigi tapasztalatai ezt az aggodalmat nem támasztják alá. Sőt: azzal, hogy a fejlődő országok kormányai maguk valósítanak meg CDM programokat, majd az eredményt eladják a karbon piacon, egy sor aggodalom alaptalannak bizonyul. Az UNFCCC COP az MLF és a GEF felügyelő bizottságaihoz hasonló szervezetet hozott létre, elsősorban a vállalt projektek járulékossága (addicionalitás) vizsgálatára. A szerző összességében üdvözli a kiotói kreatív eszközöket és észak és dél intenzívebb együttműködését látja bennük. A CDM nagy előnye az is, hogy a privát szervezeteket, cégeket is képes bevonni a rendszerbe, akik pusztán egy nemzetközi szerződés aláírása miatt egyébként aligha mozdultak volna meg. Ráadásul a nemzetközi pénzintézetek is beszállhatnak a karbon piacra, ahogyan a Világbank által alapított Kísérleti Széndioxid Alap (Prototype Carbon Fund – PCF) teszi, amely CDM és JI projektekből eredő kibocsátás csökkentéseket vásárol. A PCF például 3.2 m USD-ért vásárolt a Jepirachi Wind Power Project-től Kolumbiában.

Összegzés
Az alig 10 év alatt kifejlődött három nemzetközi környezetvédelmi pénzügyi rendszer történetében megfigyelhető, hogy a fejlődő országok hogyan tettek szert egyre komolyabb diplomáciai tárgyalási pozíciókra és ez hogyan tükröződik a pénzügyi eszközök döntéshozatali folyamataiban. A modern, kreatív eszközökre a szerző szerint mindenképpen szükség van, mert a fejlett országok a hagyományos módon egyre kevésbé hajlandóak adakozni a déli országok környezetvédelme érdekében. Mindazonáltal szükséges a nemzetközi politikai és jogi nyomás fenntartása annak érdekében, hogy a fejlett és fejlődő országok kormányai további kötelező környezetvédelmi elkötelezettségeket vállaljanak.

Saját javaslat, következtetés
A szerző összegző szavaihoz kapcsolódva elmondhatjuk, hogy a nemzetközi rezsimekben is szükség lenne a tanulmányban tárgyalt jogtechnikai eszközök részletes kidolgozására és

következetes alkalmazására: az ellenőrzés, elszámoltatás, a támogatás folytán létrehozott eredmények közkinccsé tétele lennének itt a legfontosabb szabályozási témakörök. Úgy gondolom, hogy ha egyszer a pénzt a nemzetközi közösség adta össze, akkor jogosnak tűnik az az igény, hogy az ilyen projektek révén létrejött szellemi termékek, a megvalósításukra lefolytatott „társadalmi kísérletek" nemzetközi szinten is közkinccsé váljanak. Egy ilyen megközelítésnek multiplikátor hatása lenne, a fejlődő országok által egyszer befektetett pénz több fordulóban, kiterjedt hullámokban éreztethetné a hatását.

13. A szuverenitás kérdése a nemzetközi környezetvédelmi rezsimekben[521]

Kapcsolódás a dolgozat témájához
Peter Sands cikke egy új jogtechnikai területet nyit meg, ami véleményem szerint meglehetősen feltáratlan. Ez a terület a nemzetközi jogalkotó akarat kifejezési folyamata, azaz a nemzetközi szerződések előkészítése, megszövegezése az államok szakértői által. Bizonyos estekben a nemzetközi szerződések működtetése közben is felmerülnek komoly eljárási problémák, ezeket azonban többnyire maguk a szerződések vagy az erre felhatalmazott testületek már részletesen szabályozzák.

Az emberiség közös javainak kormányzása
A globális környezeti kihívások nem igazán szorították vissza a nemzetállami szuverenitás fogalmát, ugyanakkor a nyílt tengerek és élőviláguk, általában a biodiverzitás és az emberiség genetikai öröksége felett ma már nehéz állami tulajdonjogot elképzelni, legfeljebb gyámságot (proprietary vs. fiduciary, trusteeship, guardianship, stewardship). Még egyet fordítva a képen, paradox módon a nemzetközi környezeti erőfeszítések a jelzett közös örökség feletti állami rendelkezési jogot nagyban megerősítették (véleményem szerint ügyetlen, vesztes alkufolyamatok, kiforratlan, szűk körben lefolytatott szakmai és politikai viták miatt). Az 1982-es tengerjogi szerződés (UNCLOS) az államok rendelkezési jogát a tengerek halkincsének gyakorlatilag 90 %-ára kiterjesztette. A Biodiverzitás Egyezmény 1992-ben ugyanezt tette az államok területén lévő növényi és állati genetikai forrásokkal, majd a 2001-es FAO Növényi Génállomány szerződés (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture) a szerző véleménye szerint egyenesen felszámolta az emberiség közös öröksége fogalmát. Ugyanakkor mindhárom esetben félrevezető lenne a magánjogi tulajdon fogalommal párhuzamot vonni, más államok és a nemzetközi közösség felé rendre olyan sok kötelezettséggel járnak ezek a rendelkezési jogok. A közösségi megbízott (public trustee) magánjogi fogalma sokkal inkább ide illik.

A közösségi megbízott a nemzeti jogokban
A Michigani Környezetédelmi Törvény (1970), a Superfund Act (CERCLA, 1980) és számos más jogszabály mellett ez a koncepció a legjobban talán a Pennsylvania Állam 1971-ben módosított alkotmányán látszik:

[521] Peter H. Sand: Global environmental change and the nation state: sovereignty bounded? c. cikke alapján.

„Pennsylvania természeti erőforrásai az emberek közös tulajdonát képezik, ideértve a következő generációkat is. Ezen erőforrások közösségi megbízottjaként a Kormány meg kell, hogy őrizze, fenn kell, hogy tartsa őket az emberek javára."

Ez közelebbről minimum három dolgot jelent:

a) Bizonyos természeti erőforrások, mint pl. a vízfolyások, a vadállomány, a természetes élőhelyek elidegeníthetetlen közösségi rendelkezési jog, letét alatt állnak, függetlenül attól, hogy ki és milyen jogcímen használja őket;
b) Bizonyos hatóságoknak, akár központiak, akár helyiek (akár egy törzsi intézmény is lehet) védelmi kötelezettsége van;
c) Bármelyik állampolgár, mint letéteményes ellenőrizheti a megőrzés érdekében tett intézkedéseket és szükség esetén jogorvoslatért folyamodhat.

A szerző idézi a Fülöp Szigetek Környezetpolitikai Rendeletét 1977-ből, amely minden nemzedéket a következő nemzedékek letéteményesének, érdekeit védő őrnek nevez, és amelyet voltaképpen a világhírű fülöpszigeteki közérdekű környezetvédelmi ügyvéd, Tony Oposa használt 1993-ban. Idézi Sands a nemzetközi civil szervezetek egy másik idoljának, M.C. Mehtának az ügyeit is 1996-ból és 1999-ből. Érdekes módon a common law hagyományokkal nem rendelkező egyes európai országok is átvették a megoldást, a svéd jogban a Királyi Tudományos Akadémia (majd a Természetmegőrzési Tanács is) a védett természeti területek letéteményese, illetőleg Olaszországban a Számvevőszéki Bíróság (Court of Accouns – Corte dei Conti), majd 1986 óta a környezetvédelmi minisztérium is a természeti örökség letéteményese, azon az alapon, hogy enélkül ezek az érdekek eljárási képviselet nélkül maradnának.

A közös javak közé tartozik Sandsnél a halászat, az erdészet, az Internet, a levegő, az óceánok a folyóvizek ökológiai vízminősége és még számos egyéb dolog.

A közösségi megbízott a nemzetközi jogban

A közös, illetőleg a megosztottan használt (pl. az egyes országok területén található) javakról rendelkezik a nemzetközi környezetjog egy része. A már hivatkozott tárgyakon kívül a latin-amerikai esőerdők és a közel-keleti ivóvízforrások is felmerültek. Az Európai Bíróság (ECJ) a Madárvédelmi Irányelv alapján hozott döntéseiben a tagállamokat a közös érdek, örökség letéteményeseinek nevezi. A Hágai Nemzetközi Bíróság, az ICJ előtt viszont Weeramantry bíró különvéleménye az 1997-es Bős-Nagymarosi (Danube Dam) ügyben hivatkozik a letéteményesség jogintézményére.

Kofi Annan, akkori ENSZ főtitkár 1997-ben javasolta az UN Trusteeship Council újrafogalmazását a globális környezet, a közös területek (óceánok, légkör és világűr) védelme érdekében. Ehhez azonban az alapító okiratot kellett volna módosítani, amit nem mertek felvállalni, még csak a Johannesburgi Csúcs napirendjére sem tudott felkerülni a javaslat.

Saját javaslat, következtetés

Peter Sands a nemzetközi jogi közösségi megbízottal kapcsolatban és mögötte álló megfontolásokkal tipikus jogtechnikai megoldást vet fel. Fontos elemnek tartom

érvelésében, hogy különösebb gond nélkül alkalmaz analógiákat az egyes nemzeti jogok szintjéről. Ez a módszer felfokozza az egyes országok szintjén végzett környezetvédelmi eljárásjogi, jogtechnikai vizsgálódások jelentőségét, nem beszélve az ezt esetlegesen követő nemzetközi összehasonlító jogi munkákról.

Felhasznált irodalom:

Bándi Gyula: A közvetítés (mediáció) jogi szabályozásának továbbfejlesztése, Jogtudományi Közlöny, 2000. január (Bándi 1.)

Bándi Gyula: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, Magyar Közigazgatás, 1995 évi 10. szám, 577-586. (Bándi 2.)

Bándi Gyula: A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról, Közigazgatási Szemle, 2007/3, 90-97. (Bándi 3.)

Bándi Gyula (szerk.): Bándi Gyula – Csapó Orsolya – Kovács-Vég Luca – Stágel Bence – Szilágyi Szilvia: Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata (A másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog), Budapest, Szent István Társulat, 2008. (Bándi 4.)

Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris, Bp., 2002 (Bándi 5)

Baraczka Róbertné, Gyurita Erzsébet Rita, Lapsánszky András, Mudráné Láng Erzsébet, Patyi András és Varga Zs. András, Dialóg Campus Kiadó, 2007 (Baraczkáné)

BELL GREENSPAN, Ruth –FÜLÖP S., *Like Minds? Two Perspectives on International Environmental Joint Efforts,* The Environmental Law Reporter, ELI, Washington, Volume XXXIII, Number 5, May 2003, 10344-10352, (Bell-Greenspan-Fülöp)

Bíró Endre: Nonprofit Szektor Analizis-Civil Szervezetek jogi környezete Mo.-on, EMLA, NOSZA program, 2003, Budapest (Bíró)

Bogdányiné Mészáros Ágnes: Hatékony szabályozás a magyar környezetvédelemben? in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései; a környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák III., 2005, p. 53-62. (Bogdányiné 1.)

Bogdányiné Mészáros Ágnes: Az ügyféli jog alakulása a környezetvédelemmel kapcsolatos államigazgatási eljárásokban, különös tekintettel a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. számú jogegyaségi határozatára, in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák II., 2004. p. 31-40. (Bogdányiné 2.)

Helmut Breitmeier: Institutions, knowledge and change: findings from the quantitaive study of environmental regimes. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 430-453. (Breitmeier)

Jutta Brunnée: Multilateral environmental agreements and the compliance continuum. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 387-409. (Brunnée)

Chronowski Nóra – Rózsás Eszter: Alkotmányjog és közigazgatási jog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2007 (Chronowski-Rózsás)

Ficzere Lajos (szerk.) Magyar közigazgatási jog, általános rész, Osiris, 2001, Budapest (Ficzere)

Fodor László: A jogszabályok környezetvédelmi hatásvizsgálata, in: Publicationes universitatis miskolciensis, Sectio juridica et politica, tomus XXIII/2., Miskolc University Press, 2005 (Fodor 1.)

Fodor László: A Zengő hegyére tervezett lokátorállomás engedélyezésének környezetjogi vonatkozásai, in: Publicationes universitatis miskolciensis, Sectio juridica et politica, tomus XXII., Miskolc University Press, 2004 (Fodor 2.)

Fodor László: A német engedélyezési rendszer egyszerűsítése a környezetvédelmi követelmények tükrében. Magyar Jog, 2005. 9. szám, 557-566 o. (Fodor 3.)

Fodor László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései; a környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák III., 2005, p. 17-51. (Fodor 4.)

Fodor László: A környezeti információ szabadsága az európai elvárások szerint, in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák II., 2004. p. 7-29. (Fodor 5.)

Fodor László: Környezetvédelem az alkotmányban, a Gondolat Kiadó és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös kiadványa, Debrecen, 2006, 205 old. (Fodor 6.)

Fodor László: Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon, Bíbor kiadó, Miskolc, 2000, 199 old. (Fodor 7.)

FÜLÖP S. ÉS TÁRSAI *Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban* (kézikönyv), 1994. Bp., REC, 107-182 és 225-231. (Fülöp 1.)

Fülöp S. és társai: Ajánlások a hatékonyabb hulladékgazdálkodási tervezéshez, 2001, Hulladék Munkaszövetség, EMLA, 21-49 és 65-85 (Fülöp 2.)

Fülöp S., *Környezetvédelmi demokrácia a gyakorlatban* (kézikönyv környezetvédelmi és vízügyi hatóságok számára), 2002, Bp., REC, 143 (Fülöp 3.)

Fülöp S. és társai, Tíz éves a Környezeti Management és Jog Egyesület, 2003, Bp., 129 (Fülöp 4.)

Fülöp S., Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata (összehasonlító elemzés a Nonprofit Szektor Analízis 2005-ben végzett felmérése alapján), 2005, Bp., NOSZA, 72 (Fülöp 5.)

Fülöp S., *Környezetvédelmi demokrácia Magyarországon –A „TAI" módszerrel végzett környezeti demokrácia felmérés eredményei,* 2005, Bp. EMLA, 132 (Fülöp 6.)

Fülöp S., (szerk.) és társai, Közösségi részvétel az erdők védelmében, 2006, WWF, EMLA, 41-98 (Fülöp 7.)

Fülöp S., *Javaslatok a magyar szennyezéskibocsátási és átviteli nyilvántartás rendszer (PRTR) kialakításához*, 2006, Bp., EMLA, 210 (Fülöp 8.)

Fülöp S. és társai, *Előzetes vizsgálat - hatásvizsgálat - IPPC*, Complex, Budapest, Wolters Kluwer kiadó, 2007, 281–434. (Fülöp 9.)

Fülöp S., Environmental Democracy in Hungary, EMLA, Washington (as part of the Access Initiative), 2005, 109 (Fülöp 10.)

Fülöp, S., Hungarian Country Profile – Environmental, health and safety regulatory requirements, Enhesa, Brussels, 2006, 10 separate chapters, cca. 300 (Fülöp 11.)

Fülöp, S. (ed.) National report to the EU Commission on the Hungarian implementation of the SEA and EIA laws, 2007, COWI, Brussels, 34, 29 (Fülöp 12.)

Fülöp S., A bizonyítékok mérlegelése - Pszichológia és büntető eljárásjog - Ügyészségi Szemle, 1991.1. (Fülöp 13.)

Fülöp S., A jogi személyek büntetőjogi felelőssége - Magyar Jog, 1993.7. (Fülöp 14.)

Fülöp S., *Lefokozták a környezetvédelmi igazgatást*, Zöld Jog, 1998/11-12., (Fülöp 15.)

Fülöp S.: „Segítség, belterületbe vonás!" ,Lélegzet, 2002/1, 2-7 (Fülöp 16.)

Fülöp S.,: Az Aarhusi Egyezmény eszméi, Fundamentum, 2008/1, 103-108 (Fülöp 17.)

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 18.)

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 19.)

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 20.)

Fülöp S., Az Espooi Egyezményt végrehajtó Osztrák-Magyar Kétoldalú Egyezményt előkészítő összehasonlító tanulmány, 1998, ÖkoRt, CEEN Consult, 127 (Fülöp 21.)

Fülöp S., A térinformatikára vonatkozó, ahhoz kapcsolódó hatályos jogszabályok vizsgálata, 1999, Hungis (Magyar Térinformatikai Társaság), 46 (Fülöp 22.)

Fülöp S., A központi, területi és települési szintű környezet- és Természetvédelmi Közigazgatási szervek feladatának, hatáskörének, jogállásának és szervezetének áttekintése, 2000, készült a Környezetvédelmi Minisztérium megrendelésére, 138 (Fülöp 23.)

Fülöp S., Víz és Egészség Jegyzőkönyv – jogi vélemény a határokat átszelő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezmény magyar jogharmonizációs állapotáról, 2000, Fodor József Országos Közegészségügyi Központ, 45 (Fülöp 24.)

Fülöp S., A szlovák és a magyar környezeti hatásvizsgálati eljárás párhuzamos elemzése, 2001, Környezetvédelmi Minisztérium, 98 (Fülöp 25.)

Fülöp S., (szerk. is), A felszín alatti vizek védelmére vonatkozó hazai joganyag közelítése az EK Víz Keretirányelvéhez, 2002, Környezetvédelmi Minisztérium, 1-175 (Fülöp 26.)

Fülöp S., A természet védelmét szolgáló szakpolitikai stratégiát megalapozó egységes természetvédelmi információs rendszer biztonságos adatkezelése jogi feltételeinek kidolgozása, 2003, Magyar Természetvédelmi Hivatal, 1. és 3. kötet, cca 200 (Fülöp 27.)

Fülöp S., (szerk. is) A nyilvánosságnak a környezeti információhoz való hozzáféréséről szóló 2003/4/EK Irányelv elemzése, jogszabálytükör, bírói gyakorlat elemzése és jogharmonizációs javaslat, 2005, Környezetvédelmi minisztérium, 5-050, 137-244 és 332-355 (Fülöp 28.)

Fülöp S. és társai, Komplex jogi válasz az éghajlatváltozás elleni küzdelemben a kibocsátás-csökkentés problémáira – szerkezeti javaslat, EMLA, 3-38 (Fülöp 29.)

Fülöp S. (szerk.) és társai, IPPC comparative report in the Visegrad countries, 4 part studies, cca 120
http://www.justiceandenvironment.org/je-national-projects/ (Fülöp 30.)

Gajduschek György: A bürokrácia jelentései in Horváth M. Tamás (szerk.): Közigazgatás – szorítóban, Unió Kiadó, Budapest, 1998. (Gajduschek)

Thomas Giegrich: The impact of the USA on regime formation and implementation. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 275-305. (Giegrich)

Joyeeta Gupta: Regulatory competition and developing countries and the challange for compliance push and pull measures. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 455-470. (Gupta)

Horváth Imre: Közigazgatási szervezés és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 1999 (Horváth)

Horváth M. Tamás: Közmenedzsment, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2005 (Horváth M.)

Jávor Benedek és Németh Krisztina: Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere, Politikatudományi szemle XVII./3. 35-60 pp., Budapest, 2008 (Jávor)

Józsa Fábián: KET – Kérdezz, felelek, Opten Informatikai Kft. Budapest, 2008 (Józsa)

Józsa Zoltán: Változó közigazgatás: az eltűnt köz nyomában – Közigazgatási Szemle 2007/1. szám (Józsa Z.)

Andrew Jordan, Rüdiger K. W. Wurzel and Anthony R. Zito: Policy instrument innovation in the European Union: a realistic modell for international environmental governance? In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 470-493. (Jordan et al.)

Kilényi Géza: A közigazgatást érintő ellenőrzési fajták rendszere in: Fogarasi József (szerk.): A közigazgatás ellenőrzése, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995 (Kilényi 1)

Kilényi Géza: A közigazgatási anyagi- és eljárásjog kodifikációja és ennek hatása a közigazgatási bíráskodásra, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk.: Bándi Gyula, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, 2001. Visegrád, p. 8-29. (Kilényi 2.)

Kilényi Géza: Gondolatok a magyar közigazgatásról – Közigazgatás-tudományi Közlöny 2009/1-2. szám (Kilényi 3)

Kilényi Géza: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Kjk Kerszöv, 2005. Budapest (Kilényi 4)

Kilényi Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt – Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2008/3-4. szám (Kilényi 5)

Kovács András: A közigazgatási jogerő és a végrehajthatóság – Jogtudományi Közlöny, 2008. szeptember (Kovács)

Ludwig Kramer: The EU: a regional modell? In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 333-358. (Kramer)

Lapsánszky András: A hatósági döntés jogviszonytani alapja és jogi hatása hazánk hatósági eljárásjogának keretében – Új Magyar Közigazgatás, 2009. május, p. 36-52. (Lapsánszky)

Lenkovics Barnabás: A polgári jog lehetőségei a környezet védelmében, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk.: Bándi Gyula, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, 2001. Visegrád, 30-45 (Lenkovics)

Lőrincz Lajos – Takács Albert: A közigazgatás-tudomány alapjai, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. (Lőrincz-Takács)

Lőrincz Lajos (szerk.): Eljárásjog a közigazgatásban, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 2001 (Lőrincz)

Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási eljárásjog, HvgOrac, Budapest, 2005 (Lőrincz 2)

Magyary Zoltán és Kiss István: A közigazgatás és az emberek, in: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése – válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988 (Magyary-Kiss)

Magyary Zoltán: A ténymegállapító módszer a közigazgatásban, in: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése – válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988 (Magyary 1.)

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás, in: r. Csuth Sándor – Gáspár Mátyás (szerk.): A közigazgatás fejlesztése és szervezése – válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatástudományi iskolájának szellemi hagyatékából, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988 (Magyary 2.)

Martosné Bartha Ágnes: A környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium adatbázisai, illetve a környezeti adatok megismerését elősegítő programok, in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák II., 2004. p. 117-126. (Martosné)

Miklós László: A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánosságáról, Európai Jog, 2001/1. (24-29) (Miklós)

Molnár Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1994. (Molnár)

Konrad von Moltke: On clustering international environmental agreements. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006 p. 409-430. (Moltke)

Nagy János: Közigazgatás-szervezési és kodifikációs kihívások a helyi jelentőségű védett természeti területek kapcsán – Új Magyar Közigazgatás, 2009. szeptember p. 16-29. (Nagy)

Nagy Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján – Közigazgatási Szemle, 2008/2. szám (Nagy M.)

Pánovics Attila: Az Aarhusi Egyezmény és alkalmazása az Európai Unió jogában, PhD értekezés, Pécs, 2010 (Pánovics)

Patyi András (szerk.): Közigazgatási jog II. – Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2007 (Patyi)

Patyi András: Közigazgatás – Alkotmány – bíráskodás, Győr, 2011 (Patyi 2)

Paulovics Anita: Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban, Miskolc, 2003 (Paulovics)

Pomázi Miklós: Ket. – kérdőjelek jogalkalmazói nézőpontból – Közigazgatás-tudományi Közlöny, 2008/3-4. szám (Pomázi)

Prugberger Tamás: Adalékok a környezetvédelmi szabályozás hatékonyságát elősegítő tényezőkhöz, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései; a környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák III., 2005, p. 7-16. (Prugberger)

Rixer Ádám: Új közigazgatás – változó társadalom – Közigazgatási Szemle, 2007/2. szám (Rixer)

Sámi Lajos: A környezeti adatok kezelése a TIKÖFE területén, in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák II., 2004. p. 103-115. (Sámi L.)

Peter H. Sand: Global environmental change and the nation state: sovereignty bounded? In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 519-539. (Sand)

Schulte, Martin: Fragmentierung des Verwaltungsverfahrensrechts: Chancen und Risiken neurerer umweltverfahrensrechtlicher Vorgaben = Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 55, szerk. Haberle, Peter, 2007. Tübingen, Mohr Siebeck Verlag, 303-315 o.; (Schulte)

Schwerdtfeger, Andrea: „Schutznormtheirie" and Aarhus Convention – Consequences for the German Law, Journal of Environmental Policy and Law, 2007/4., 270-277 (Schwerdtfeger)

Sopovné Bachmann Katalin: A környezetvédelmi igények büntetőjogi és polgári jogi érvényesítésének egyes kérdései bírói szemmel, in: A környezetvédelmi jogalkotás és jogalkalmazás időszerű kérdései, szerk.: Bándi Gyula, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék, 2001. Visegrád, 110-138. (Sopovné)

Stephen Stec, Alexios Antypas, Tamara Steger: Transition and governance: the case of post-communist states. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 358-385. (Stec. et al.)

Stillman, Richard J.: Amerikai közigazgatás magyar szemszögből in: Richard J. Stillman (szerk.): Közigazgatás, Osiris-Századvég, Budapest, 1994 (Stillman)

Charlotte Streck: Financial instruments and cooperation in implementing international agreements for the global environment. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 493-517 (Streck)

Szabó Lajos, Gyergyák Ferenc, Darák Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai, Unió, Budapest, 2005.

Teszár László: IPPC, in Tombácz et al.: Előzetes vizsgálat, hatásvizsgálat, IPPC, Komplex Kiadó, Környezetvédelmi kiskönyvtár, Budapest, 2007, p. 437-680. (Teszár)

Kerstin Tews: The diffusion of environmental policy innovations. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 227-254 (Tews)

Christian Tietje: Process-related measures and global environmental governance. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 254-275. (Tietje)

Tóth Katalin: Jogharmonizáció és hatékonyság a környezetvédelemben, in: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései; a környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák III., 2005, p. 77-100. (Tóth Katalin 1.)

Tóth Katalin: A környezetvédelmi engedélyezési eljárások vázlata, különös tekintettel a közösségi részvételre, in: A környezeti adatokhoz való hozzáférés lehetőségei a magyar közigazgatásban, A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata, Debreceni Konferenciák II., 2004. p 41-59. (Tóth Katalin 2.)

Michael Warning: Transnational bureaucracy networks: a resource of global environmental governance? The case of chemical safety. In: Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from science, sociology and the law, szerk.: Gerd Winter, Cambridge University Press, 2006, p. 305- 331. (Warning)