

Directive, the Member States have to provide the enforcement of the Data Protection Principles set out in Article 6 of the Directive:

- the personal data shall be processed fairly and lawfully,
- personal data shall be collected for specified, explicit and legitimate purposes and shall not be used or processed in a manner incompatible with those purpose,
- personal data shall be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are collected and/or processed,
- personal data shall be accurate and, where necessary, kept up to data,
- the personal data shall not be kept longer than is necessary for the purpose for which the data were collected or processed.

The data controller (user) must respect the above Principles allowing Internet access to personal data held by it. According to Article 22 of the Directive, Member States shall provide the right to every person of a judicial remedy for any breach of personal data Principles.

If the controller breaches the Principles, the injured person is entitled to receive compensation from the controller for the damage suffered. The compensation is based on national law applicable to the processing in question.

V. Conclusions

Finally let me summarise what measures should be taken to improve the access to justice in information technology.

- Information technology can be used as a tool to improve access to justice for cross border dispute.
- There is a need to make international conventions friendlier to consumers and consumer contracts. As the applicable law, the legislation of consumers home country should apply. Complaint boards should be included in the conventions.
- There is a need to harmonise rules on access on national court and extrajudicial authorities.
- There is a need to create intermediary measures in case of urgency in connection with new information technology.
- There is a need to harmonise the rules on collective actions, to be admitted in the legal orders of the EU Member States
- There is a need to harmonise the criminal law on cybercrimes and the co-operation on enforcement.

KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLAT NÉMETORSZÁGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI JOG VÉGREHAJTÁSÁNAK KÉRDÉSEIRE**

FODOR LÁSZLÓ*

1. Bevezetés

A környezeti hatásvizsgálat (Khv) a megelőző környezetvédelem eszköze. Célja leegyszerűsítve az, hogy a környezetre nézve potenciálisan jelentős veszéllyel járó beruházások¹ környezeti sajátosságait előzetesen megvizsgálva az engedélyező hatóság megalapozott döntést tudjon hozni, illetve hogy maga a beruházó terveit a környezeti követelményekhez tudja igazítani.

A Khv története az USA 1969-es Nemzeti Környezetpolitikai Törvényével kezdődik², melynek nyomán előbb egyes európai államokban (pl. viszonylag korán Hollandiában és Franciaországban)³ majd az EK szintjén is megjelent szabályozása. Az egyesült államokbeli és az európai Khv-konceptió között alapvető különbségek állnak fenn: míg az USA-ban a Khv csupán a szövetségi szintű (állami) beruházásokra terjed ki, addig az európai megközelítés a beruházó kiletétét illetően nem tesz különbséget.⁴

* DR. FODOR LÁSZLÓ

egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem ÁJK Agrár- és Munkajogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

** E tanulmány elkészülését támogatta az OTKA 025034 sz. kutatási program és a Miskolci Egyetem Európai Tanulmányok Központja

¹ A Khv tárgyát alapvetően létesítmények szolgálnak, melyeket többnyire nem műszaki paramétereikkel, hanem funkciójukkal, a bennük folyó tevékenységgel jellemeznék. A Khv tárgyának megjelölésére a továbbiakban szinonimaként használok a tevékenység, a létesítmény és esetenként a beruházás valamint a projekt kifejezéseket.

² BÁNDI, Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv, KJK, Budapest, 1995, 142.o.

³ CUPEI, Jürgen: Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG durch UVP?: Eine vergleichende Analyse der Umsetzung der UVP-Richtlinie in Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, Nomos Verl.-Ges. Baden-Baden, 1994, 28, 73.o.

⁴ Ezalól kivétel csak szűk körben van: a honvédelmi, illetve a törvényben elrendelt beruházások nem Khv-kötelesek. FRENZ, Walter: Europäisches Umweltrecht, Beck, München, 1997, 137.o.

Másrészt az Egyesült Államokban a Khv az állami döntések, jogszabályok vizsgálatára is kiterjed, addig Európában (kevés kivétellel, mint Hollandia vagy Spanyolország⁵) a Khv tárgya mindig konkrét tevékenység illetve létesítmény.

A Khv nem azonosítható a környezeti hatások természettudományos vizsgálatával (amely legfeljebb szűk értelemben vett Khv-nak tekinthető)⁶, illetve annak eredményével, a hatástanulmánnyal (Kht), azoknál jóval többet jelent: formalizált eljárást, amely a közigazgatási (engedélyezési) eljárásba (legalábbis a döntéshozatal során érvényesülő figyelembe vételi kötelezettségen keresztül) integrálódik.⁷ Az eljárás során kiemelt jelentősége van az együttműködés elvének, melynek jegyében az eljárás résztvevőinek köre az általános szabályoknál bővebb, de az együttműködési kötelezettség adott esetben akár nemzetközi vonatkozású is lehet: a határokon áttérő hatások vizsgálatáról 1991-ban, Espoo-ban született ugyanis egy nemzetközi egyezmény, melynek jegyében a részes államok nemzeti hatóságuk előtt folyó eljárásban részvételi lehetőséget biztosítanak az érintett szomszédos ország hatóságainak és lakosságának.⁸

A Khv az ún. integratív környezetjog része⁹, a a környezetvédelmi auditálás, a környezetvédelmi védjegy és a környezet védelmével kapcsolatos információs jogok mellett.^{10 és 11} A szakirodalom által kidolgozott ismérvei az integrativitásnak:

⁵ Hollandiában az erre vonatkozó előírást a Khv-ra vonatkozó törvény tartalmazza, míg Spanyolországban egyes szakterületi törvények írják elő a „stratégiai” Khv-t, vagyis az csak meghatározott tárgyú jogszabályokra, koncepciókra vonatkozik, melyeknek körét azonban az egyes autonómiák kiterjeszthetik, ld. CUPEI, i. m. 73.o. és LAGUNA DE PAZ, Jose Carlos: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Spanien, in: CZECHOWSKI, Pawel - HENDLER, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht” vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden, 58-67.o., 60.o.

⁶ pl. LÁNG, István: (szerk.) Környezetvédelmi Lexikon, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993., I. kötet 502.o.

⁷ Más megközelítésben a Khv-nak van egy materiális és egy formális definíciója. Materiális értelemben a Khv az adott létesítmény engedélyezése szempontjából releváns környezeti hatások átfogó-integratív felmérése és értékelése, formális értelemben pedig a megfelelő engedélyezési eljárás (önállósággal nem bíró) része. PETERS, Heinz-Joachim: Die Bewertung in der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der atomrechtlichen Verfahrensordnung, UPR 1995/8, (a továbbiakban: PETERS, Die Bewertung 2.), 301.o.

⁸ BAKÁCS, Tibor: Európa és a környezetjog, Környezetgazdálkodási Intézet, Budapest, 1995., 82-84.o., BÁNDI, hlv. mű (Kézikönyv), 142.o.

⁹ FODOR, László, Integrativitás, és integráció, avagy újabb kihívások hazai környezetjogunkkal szemben, Magyar Jog, 1999/7, 399.o.

¹⁰ vö. DI FABIO, Udo: Integratives Umweltrecht, Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998/4, 329.o., ZÖTTL, Johannes: Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung: Ein neues Umweltschutzzinstrument des Gemeinschaftsrechts, NuR 1997/4, 160.o., SCHULZ, Henning Alexander: Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht nach europäischem und deutschem Recht: Eine Untersuchung zu den materiell-rechtlichen Problemkreisen medienübergreifender EG-Rechtsakte und ihren Auswirkungen auf das Zulassungsrecht für Anlagen nach dem BImSchG, Rhombos-Verlag, Berlin, 1997, 23-36.o.

¹¹ Ezek más megközelítésben a környezetjog ún. közvetlen eszközei közül azok, amelyek kifejezetten megelőzési célzatúak, ld. BÁNDI, Gyula: A környezet védelmének joga - környezetjog, ELTE, Budapest, 1995, 41.o.

1) A holisztikus szemlélet, vagyis az arra való törekvés, hogy a környezeti hatások értékelésekor valamennyi környezeti elemre (föld, víz, levegő) illetve az emberre és az élővilágra is egyszerre legyenek tekintettel, számolva az ezen tényezők közötti kölcsönhatásokkal is. A Khv kapcsán ez a létesítmény engedélyezéséről való döntésben jelentkezik. Az értékelés fázisában minden környezetvédelmi szempontot elemeznek, míg a döntés fázisában a környezeti szempontokat (a gazdasági, szociális, stb. érdekek mellett) figyelembe veszik.

2) A szűkebb értelemben vett integrativitás, aminek már nem csak tartalmi de eljárásjogi konzekvenciái is vannak, jelentve a számos környezeti érdek egy nézőpontba integrálását és az eljáró (engedélyező) hatóságok szoros együttműködését vagy adott esetben összevonását, vagyis

3) az eljárás(jog)i integrációt,

4) és végül ide sorolja a szakirodalom egy része a nyilvánosság bevonását is.

A 2)-3) ponttal kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy a materiális integrativitás megfelelő érvényesülése megkövetel bizonyos eljárási koncentrációt, ezért azok az államok járnak el helyesen, melyek az eljáró hatóságok együttműködéséről rendelkeznek. Az osztrák megoldás szerint pl. Khv-köteles létesítmények esetén egyetlen engedélyezési eljárás szükséges, amelyben minden engedélyezési feltétel és érdek figyelembe vehető.¹² Németországban adott esetben több eljárásban is figyelembe kell venni a Khv eredményét, de a Khv első lépéseit (meghatározás, leírás, értékelés) csupán egy hatóság előtt kell lefolytatni, az érintett hatóságok közreműködése mellett (ezzel biztosítva, hogy az információk feltárása és rendszerezése ne szektorális módon történjen) és csupán a befejező fázis, a figyelembe vétel révén kapcsolódik a Khv valamennyi eljárásba. Az értékelés eredménye nem változtatható meg, e tekintetben a Khv-hoz valamennyi hatóság kötve van.¹³ Elvileg (csak környezetvédelmi szempontból) nincs szükség eljárási koncentrációra ott (ez a helyzet Magyarországon), ahol integratív szemléletet lehetővé tevő, környezetvédelmi engedélyezési eljárásba épül a Khv. Ilyenkor ugyanis a Khv eredményét csak ebben az egyetlen eljárásban kell figyelembe venni, a többi eljárás összességében érintetlenül marad.

A Khv-nak különböző szabályozási modelljei alakultak ki Európában, melyek különböző követelményekkel és Khv-definíciókkal dolgoznak. Általánosítva úgy határozható meg e jogintézmény fogalma, hogy a környezeti hatásvizsgálat a jogszabályban meghatározott létesítmények és tevékenységek valószínűsíthető környezeti következményeinek előzetes modellezése a (környezetvédelmi) engedélyezési eljárásban, a feladatkörük révén érintett (szak-) hatóságok, a területileg érintett települések és a nyilvánosság bevonása mellett.¹⁴

¹² KIND, Martin: Anlagenrecht, in: Fischer, Klemens - Freytag, Elisabeth (Hg): Österreich und das Umweltrecht der Europäischen Union, Ueberreuter, Wien, 1995, 139.o.

¹³ A már károsnak nyilvánított hatásról, megfelelőnek mondott elhárító intézkedésről nem állíthatják az ellenkezőjét. vö.: LANDEL, Christoph: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in parallelen Zulassungsverfahren, Duncker & Humblot, Berlin, 1995, 49.o.

¹⁴ FODOR, László: A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései, Magyar Közigazgatás 1996/12, 727.o.

2. Az EK 85/337. sz. tanácsi irányelv

A nyolcvanas évek első feléig az Európai Közösség környezetvédelmi jogalkotása a közvetlen környezethasználati feltételek (szttenderdek, határértékek) meghatározására korlátozódott. E kritériumokra a tagállami hatóságoknak tekintettel kellett lenniük, de ezek nem érintették az eljárásjog alapvető, hagyományos intézményeit.¹⁵ A hatásvizsgálati irányelvvel ez megváltozott, az irányelv közvetlenül befolyásolja az engedélyezési eljárás felépítését.

A környezeti hatásvizsgálat intézményét a 85/337. sz. tanácsi irányelv vezette be annak érdekében, hogy a tagállamok eltérő szabályozási helyzetét az eltérő versenyhelyzetekre tekintettel, azok kiküszöbölése érdekében harmonizálja.¹⁶ Az irányelvet jelentősen módosította a 11/97. sz. direktíva.

Az irányelv materiális programja az integrativitás, ezen túlmenően eljárási szabályokat határoz meg. Ezek közül a legfontosabb, hogy a szabályozás tárgya alá szolgáló létesítmények csak Khv lefolytatása után engedélyezhetők. Az irányelv a Khv eljárási szabályait nem rögzíti minden részletre kiterjedően. Az eljárás vázlatát a Khv (3. cikkelyben rögzített) definíciója adja: a hatások meghatározása, rögzítése és értékelése. A figyelembe vétel már nem a Khv része, gyakorlatilag ez az a pont, amelyen keresztül a Khv az engedélyezési eljárásba integrálódik. Ez nem jelenti azt, hogy maga a Khv (azon belül is az értékelés) ne jelentene döntést, e döntés azonban nem helyettesíti de nem is prejudikálja az engedélyezés tárgyában hozott határozatot.¹⁷ Az eljárás során biztosítani kell még az érintett hatóságok és a lakosság részvételét illetve tájékoztatását. Ahhoz, hogy ezen lépések megtehetőek legyenek, egy aprólékosan, de ugyanakkor áttekinthetően szabályozott eljárási folyamatra van szükség. Részben az irányelv, részben a tagállamok szabályai alapján a következőképpen rögzíthető a Khv menete.

Először is szükséges annak meghatározása, hogy a tervezett létesítmény Khv-köteles-e (screening, vagy ahogy a német szakirodalom nevezi: pre-scoping).¹⁸ A beruházókat általában bejelentési kötelezettség terheli, melynek nyomán a hatóság eldönti, hogy szükséges-e eljárást lefolytatni.

A Khv-köteles létesítmények körét az irányelv mellékletei határozzák meg. Az I. sz. mellékletben meghatározott¹⁹ tevékenységek (pl. kőolajfinomítás, integrált vegyipari létesítmények, veszélyes hulladékok kezelése, autópályaépítés, stb.) feltétlen

¹⁵ STEINBERG, Rudolf: Probleme der Europäisierung des deutschen Umweltrechts, AöR 1995, (a továbbiakban: STEINBERG, Probleme), 551.o.

¹⁶ Az irányelv kibocsátására még az Egységes Európai Okmány megszületése előtt került sor, így annak jogalapját még a RSz 100. és 235. cikkelyei képezik. EPINEY, Astrid: Umweltrecht in der Europäischen Union, Heymanns, Köln - Berlin - München, 1997, 171.o.

¹⁷ LANDEL, hiv. m. 59.o.

¹⁸ BÁNDI, Gyula - BENCZE, László - ELEK, Andrea: Az EU és a hazai környezeti jogi szabályozás intézményi rendje, szabályozási módszertani kérdései, MTA Stratégiai Kutatások, Budapest, 1997, 13.o.

¹⁹ A meghatározás nem csupán a tevékenység megnevezését jelenti, adott esetben a Khv-kötelezettség csak valamely küszöbérték átlépése esetében áll fenn. A II. melléklet létesítményei esetében a küszöbértékeket a tagállamok rögzítik, de arra is lehetőségük van, hogy az ügy körülményeit mérlegelő egyedi határozattal rendelkezzenek a Khv-kötelezettségről. Az ilyen döntést nyilvánosságra kell hozni (4. cikkely).

Khv-kötelesek, míg a II. sz. mellékletben körülírtak (pl. vízrendezés, ronccstelep, cementgyártás, stb.) csupán akkor, ha az adott tagállam úgy ítéli meg, hogy erre szükség van.²⁰ Az irányelv eredeti szövege szerint ennek feltételrendszerét a tagállamok dolgozzák ki²¹, amihez a '97-es módosítás adott szempontokat. Ilyenek többek között: a projekt sajátosságai (méret, erőforrás-igény, környezetterhelés), a létesítmény helyszíne (pl. környezeti érzékeny terület), a lehetséges következmények sajátosságai (földrajzi határok, érintett lakosság száma, a hatások tartama, súlyossága).²²

A Khv-kötelezettség alól a tagállamok egyes létesítményeket kivételesen mentesíthetnek. Ilyen esetben meg kell vizsgálni, hogy van-e más, megfelelő mód a környezeti hatások felmérésére. E lehetőség azonban a nagy környezeti veszélyek elhallgatására nem szolgálhat: mind a lakosságot, mind a Bizottságot tájékoztatni kell a mentesítés körülményeiről és adott esetben ilyenkor is le kell folytatni a 7. cikkely illetve az espoo-i egyezmény szerinti egyeztetési eljárást az érintett szomszédos országgal (2. cikkely (3) bekezdés).

Ha van Khv-kötelezettség, akkor kezdődhet az ún. előzetes eljárás, a scoping.²³ A scopingről az irányelv eredetileg nem rendelkezett, az eltérő tagállami gyakorlatra tekintettel a '97-es módosítás iktatott be erre vonatkozó szabályokat (5. cikk (2) bek.). Eszerint a tagállamok kötelesek megteremteni a feltételeit annak, hogy ha a beruházó kéri, a hatóság folytasson le ilyen eljárást (ez a német megoldás lényege), de ezt maguk a tagállamok eleve kötelezővé is tehetik. Ennek a (még ugyancsak a formális engedélyezési eljárás megindulása előtti) eljárásnak döntő jelentősége van az egész Khv szempontjából: itt kell ugyanis meghatározni azt, hogy a vizsgálatokat milyen terjedelemben kell majd lefolytatni. A vizsgálatok tekintetében jogszabályban ugyanis csak azt lehet meghatározni, hogy minimálisan milyen körülményekre kell a Khv-nak adatokkal szolgálnia (pl. a létesítmény fizikai jellemzői, területigénye, a technológia leírása, stb., ld. 5. cikkely (3) bek.), amit azonban az adott létesítmény vonatkozásában konkretizálni kell. Ki kell jelölni a vizsgálandó és a létesítmény esetében nem releváns környezeti hatásokat és tényezőket is.²⁴ Ha a scoping megfelelően határozza meg a vizsgálati kereteket, akkor gyorsítja a

²⁰ FRENZ, hiv. m., 135.o.

²¹ Ennek következtében gyakorlatilag tagállamonként eltér a Khv-köteles létesítmények, tevékenységek köre. Pl. a sertésstelepek akkor Khv-kötelesek, ha az ott tartható állatok száma meghalad egy bizonyos küszöbértéket, ami eddig Nagy-Britanniában 5000, Írországból 1000, Görögországban 20 volt, stb. Ebben a konkrét esetben változást jelent a 97/11 sz. ie., mivel e létesítményeket átvette az I. sz. mellékletbe, küszöbértékként a 3000-et határozva meg. Az említett országok közül ez csak Nagy-Britanniát érinti. vö.: ARNOLD, Rainer, Die Richtlinie der EG zur Umweltverträglichkeitsprüfung, in: CZECHOWSKI, Pawel - HENDLER, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht“ vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden, 17.o.

²² BECKER, Bernd: Überblick über die umfassende Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997/12, 1169.o.

²³ Míg a Khv a döntés előkészítése, addig a scoping a Khv előkészítése, vö.: EPINEY, hiv. m., 171.o., MAYEN, Thomas: Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz und der UVP-Verwaltungsvorschrift, NVwZ 1996/4, 320.o.

²⁴ NISIPEANU, Peter: Das Scoping-Verfahren nach §5 UVPG - Dargestellt an (ab)wasserwirtschaftlichen Genehmigungsverfahren, NVwZ 1993/4, 324.o.

tényleges vizsgálati eljárást és csökkenti a későbbi (szakhatósági, lakossági) kifogások esélyét.

A scoping során már az eljárás többi lépését predesztináló, értékelő mozzanatot tartalmazó döntést kell hozni: állást kell foglalni arról, hogy milyen hatások, mely környezeti elemek érintettsége valószínűsíthetők, azok vizsgálatára milyen módszerek alkalmasak, az élővilág esetében mely (indikátor-) fajokat kell bevonni, stb.²⁵

A scoping által meghatározott keretekben kerülhet sor a tényleges (illetve szűk értelemben vett) Khv-ra, a természettudományos vizsgálatok elvégzésére. E vizsgálatok elvégzése a beruházók feladata és felelőssége. Az irányelv (mint ahogy a német Khv-törvény sem) nem írja elő ezek tanulmányoszerű összefoglalását, csupán azt, hogy a hatásokat meg kell határozni, le kell írni, majd értékelni kell, illetve hogy melyek azok a minimális információk, melyeket a hatóság elé kell tárni.

A scoping által kijelölt keretek közt elvégzett vizsgálatokkal, a hatások feltárásával és leírásával lezárul a Khv első fázisa, az információszerzés és megkezdődik az információk feldolgozása.²⁶

Az értékelés nem jelent mást, mint pozitív vagy negatív állásfoglalást a feltárt környezeti hatásokról, alternatívákról, kiegyenlítő intézkedésekről.²⁷

Elvileg lehetséges a természettudományos és a jogalkalmazói értékelés is. Ha csak természettudományos alapokon történik az értékelés, annak meglehet az a veszélye, hogy eredményét a jogalkalmazó döntésének meghozatalakor nem fogja tudni figyelembe venni, mert követelményszintje jelentősen meghaladhatja azt a szintet, amelyet a normák érvényesítenek. A Khv feladata nem az anyagi jogi elvárások szintjének az emelése, hanem e normák lehető legjobb érvényesülésének elősegítése.²⁸ Az értékelésnek ezért jogalkalmazóinak kell lennie, jogszabályokon kell alapulnia.²⁹ A német Khv-jogszabály kifejezetten úgy rendelkezik, hogy az értékelést a hatályos szakterületi törvények alapján kell elvégezni.

Kérdés, hogy ha elismerjük, hogy az értékelés jogalkalmazás, nem jelenti-e egyben a döntéshozatalt? A válasz nemleges, amire az értékelés és a figyelembe vétel viszonya ad magyarázatot.³⁰ Míg ugyanis az értékelés során csak a környezetvédelem szempontjai irányadóak, addig a figyelembe vétel azt jelenti, hogy a hatóság az engedély hatókörétől függően vizsgált feltételek (szociális, gazdasági érdekek, építésigazgatási, iparigazgatási, vízjogi normáknak való megfelelés, stb.) között

²⁵ SCHWAB, Joachim: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der behördlichen Praxis, NVwZ 1997/5, 434.o.

²⁶ SCHMIDT-PREÜß, Matthias: Der Verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl 15. Mai 1995, 487.o.

²⁷ vö.: KNOPP, Günther-Michael: Die Umweltverträglichkeitsprüfung im wasserrechtlichen Verfahren, NuR 1993/9, 404.o., BECHMANN, Gotthard - JÖRISSEN, Juliane: Technikfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Konzepte und Entscheidungsbezug, Vergleich zweier Instrumente der Technik- und Umweltrecht, KritV 1992/1-4, 163.o., SCHMIDT-PREÜß, hiv. m. 486.o.

²⁸ SCHMIDT-PREÜß, hiv. m. 486.o.,

²⁹ Ezt elismerve a természettudományok bevonásáért száll síkra: GASSNER, Erich: Zur Bewertung der Auswirkungen von UVP-Projekten auf die Umwelt, UPR 1996/11-12, 434.o.

³⁰ PETERS, Heinz-Joachim: Die Bewertung in der Umweltverträglichkeitsprüfung, Zur Ökologischen Vorsorgeorientierung, ZUR 2/1994, (a továbbiakban: PETERS, Die Bewertung 1.), 67-68.o.

figyelembe veszi a környezeti hatásvizsgálat eredményét, az értékelést. Egyértelműen igazolja ezt a német szabályozás, amely az értékelést és a figyelembe vételt határozottan elválasztja egymástól.

Az értékelés módszere tekintetében nyilvánvaló, hogy annak integratívnak kell lennie, vagyis ki kell fejeznie, hogy a környezet rendszer. De mit is jelent itt az integrativitás? Ha elfogadjuk az értékelés mércéinek a hatályos környezetvédelmi jogszabályokat, akkor szembetaláljuk magunkat azzal a problémával, hogy azokat bizony szektorális módon alkották meg.³¹ A víz védelmével kapcsolatos kérdésekben a vízügyi, a talaj védelme kapcsán a talajvédelmi, az élővilág vonatkozásában a természetvédelmi szabályok az irányadók és így tovább. Ez azt jelenti, hogy valójában több, szektorális momentumból áll az értékelés. A szektorális értékelést azért sem lehet elhagyni, mert nincsenek olyan természettudományos mutatók, mértékegységek³², melyek segítségével közös nevezőre hozható lenne pl. a vízszennyezés a levegőszennyezéssel vagy a tájrombolással. Nem lehet kijelenteni pl., hogy azbeszthulladék földbetemetése és az azzal járó esetleges súlyos talajszennyezés kedvezőbb környezeti szempontból, mint egy többéves időtartamú, azbesztporral való levegőszennyezés. Más kérdés, hogy a határozat meghozatalakor a hatóságnak ezeket (adott esetben alternatívaként) figyelembe kell vennie, döntve arról, hogy elfogadható árat jelentenek-e vagy sem. A szektorális értékelésnek hozadéka is van: így tárhatók fel az egyes elemek pufferekapacitása, természetes öntisztulási képessége.

Az integrativitásnak tehát az az ideája, hogy a környezetet, mint egészet, mint rendszert szükséges szemlélni, maradéktalanul nem valósulhat meg, az integrativitás a gyakorlatban szükségszerűen szenved csorbát. Ez abból is következik, hogy valamennyi környezeti tényező és következmény teljes feltárására egy államigazgatási eljárásban nem kerülhet sor.

Az integrativitás érvényesülése azt jelenti csupán, hogy az értékelésbe az elvégzett vizsgálatok alapján a lehető legtöbb körülményt be kell vonni, ideértve a kölcsönhatásokat (a környezetszennyezésnek az egyik környezeti elemről adott esetben környezetvédelmi intézkedés következtében történő áthárulását egy másik elemre, a hatások összeadódását, a hatásmechanizmusok összekapcsolódását) is. A Khv módszere így valójában nem integratív, hanem additív³³, de eredménye ideális esetben (ha a normatív kritériumokat egymásra tekintettel határozzák meg, az értékelésben valamennyi ágazati környezetvédelmi hatóság részt vesz) megközelítheti az integrativitás szintjét.

Az értékeléssel a Khv lezárul, eredménye a hatástanulmányba, a külön Khv-határozatba vagy a hatósági összefoglalóba, de legalábbis a határozat indoklásába bekerül. Az irányelv 8. cikkelye szerint ez a határozathozatalt oly módon befolyásolja, hogy a hatóságnak a vizsgálatok és a társadalmi részvétel eredményeit figyelembe kell vennie. A figyelembe vétel kapcsán már utaltam arra, hogy a környezetvédelem itt többnyire csupán egy szempont a sok közül. Olyan szempont azonban, melyet nem lehet mellőzni, vagyis amelyet nem elég egyszerűen tudomásul venni, hanem fenn kell

³¹ PETERS, Die Bewertung 1., 69.o.

³² PETERS, Heinz-Joachim: Zum gesamthaften Ansatz in der Gesetzlichen Umweltverträglichkeitsprüfung, NuR 1996/5, (a továbbiakban: PETERS, Zum gesamthaften Ansatz), 237.o.

³³ SCHWAB, hiv. munka, 432.o.

állnia a lehetőségnek, hogy az engedélyt pusztán a Khv eredményeként meg lehessen tagadni.³⁴

Az irányelv nem rendelkezik az engedély kiadását követő utólagos ellenőrzés vagy felülvizsgálat kérdéseiről, de a legtöbb tagállamban találkozunk idevágó előírásokkal.

Az irányelv szerinti eljárásjogi szabályok közül különös jelentősége van azoknak, amelyek a társadalmi részvételre vonatkoznak. A társadalom bevonásának időpontját a 97/11-es irányelv pontosította: korábban a létesítmény megvalósítása, ma már viszont az engedély kiadása előtt kell biztosítani, hogy az érintett lakosság hozzáférjen a kérelemhez és a vizsgálatok eredményeihez annak érdekében, hogy azokról állást tudjon foglalni (6. cikkely).³⁵ A lakosságot a döntéshozatal után tájékoztatni kell arról, hogy kiadták-e vagy elutasították az engedélyt, ha igen, milyen feltételekkel, mik voltak a döntés főbb indokai, és hogy milyen intézkedéseket írtak elő a környezeti következmények elhárítására (9. cikkely).

A társadalmi részvételnek a Khv-eljárásban számos funkciója (információszerzés, tájékoztatás, érdekegyeztetés, jogérvényesítés, legitimáció, stb.)³⁶ van, ami az egyes országokban eltérően jut érvényre. A tagállamok ugyanis szabadon határozzák meg a részvételi jogosítványokkal felruházott személyek körét (bárki, csak helyi lakosok, csak érintettek), a részvételi eljárás rendjét (hirdetmény, írásos kifogások, tárgyalás), időtartamát, helyét, stb.³⁷ E tagállami mozgáster ellenére a szakirodalom messzemenően egyetért abban, hogy az irányelv szellemének az felel meg, ha tárgyalás útján, és minél szélesebb (vagyis személyes érintettségtől független) kör számára biztosítják a részvételi lehetőségeket.³⁸

A tagállamok némelyike az irányelv megszületésének időpontjában rendelkezett már olyan értékelési rendszerrel, ami az irányelv követelményeihez közelített, de az EK által bevezetett Khv valamennyi tagállam környezetvédelmi szabályozását alapjaiban érintette. A tagállamok számára hároméves végrehajtási időszakot engedett az irányelv, de ez nem minden ország, köztük Németország számára sem volt elegendő. 1993-ban, a közösségi környezetvédelmi joganyag tagállami érvényesülésének felülvizsgálata során a Bizottság számos hiányosságot tapasztalt, aminek nyomán megindult az irányelv átfogó módosításának előkészítése. A változtatási törekvések a 97/11. sz. irányelvben csapódtak le, amely többek között bővítette a Khv-köteles létesítmények körét³⁹ illetve kapcsolatot teremtett az integrált szennyezés-megelőzésről és -csökkentésről szóló 96/61.sz. irányelv rendelkezéseivel.⁴⁰

Az Európai Bizottság 1993-ban végzett vizsgálatai során megállapította, hogy az irányelv által kitűzött céllal (egyenlő versenyfeltételek teremtése) ellentétben a

Khv-nak nem alakult ki egységes szabályozása, gyakorlata. Ez egyrészt arra vezethető vissza, hogy az irányelv maga túl széles mozgásteret engedett az eljárás kialakításában vagy épp a Khv-köteles létesítmények meghatározásában (II. sz. melléklet).⁴¹ Ide tartozik annak megítélése is, hogy mit tekintenek egy létesítmény lényeges átalakításának.⁴² Ráadásul az irányelv záradéka teljes szabadságot biztosított szigorúbb szabályok megállapítására is.⁴³ Az irányelvben nem szereplő előírások közül különösen nagy eltérésekhez vezetett a beruházók eljárási terheiben az előzetes eljárás (scoping) és a felülvizsgálat⁴⁴ terén mutatkozó divergencia.

Másrészt eltéréseket eredményezett, hogy a tagállamok nem megfelelő módon tették belső joguk részévé az irányelv rendelkezéseit. Típushibaként határozta meg a Bizottság a Khv-köteles létesítmények körének nem megfelelő rögzítését, a Khv késedelmes (a megelőzés elvével ellenkező) elvégzését, a lakosság elé tárt információk indokolatlan korlátozását, a Khv eredményének nem megfelelő súlyát, a döntés nyilvánosságra hozatalának elmaradását, az érintett tagállamokkal való nemzetközi együttműködés elmaradását.⁴⁵ Ezekre vonatkozóan a 97/11-es irányelv kiegészítő-konkretizáló rendelkezéseket tartalmaz.

Az irányelv végrehajtásának legsúlyosabb hiányossága az, ha az irányelvet a tagállam egyáltalán nem teszi nemzeti jogának részévé. Erről volt szó pl. Németország esetében, ahol csupán 1990-ben lépett hatályba a Khv-törvény⁴⁶, tehát volt egy kétéves időszak, amelyben a belső jog a közösségi joggal ellentétes volt. Ráadásul a törvény egy további átmeneti időszakot határozott meg rendelkezéseinek hatályba lépésére⁴⁷, aminek következtében a német jog szerint nem kellett hatásvizsgálatot lefolytatni azon létesítmények esetében, melyek engedélyezési eljárása a tv. hatálybalépése előtt már folyamatban volt. A mulasztás következtében veszélybe került az irányelv által kitűzött környezetvédelmi cél és a közösségi szinten egyenlő versenyhelyzet.⁴⁸ A problémával az Európai Bíróság (a RSz 169. cikkelye alapján a Bizottság által indított C-431/92 sz.

⁴¹ SCHINK, Alexander: Gemeinschaftsrechtliche Fortentwicklung der UVP, DVBl 15. Januar 1995, (a továbbiakban: SCHINK, Gemeinschaftrechtliche Fortentwicklung), 75.o.

⁴² A létesítmények környezetvédelmi szempontból jelentős átalakítása a II. sz. melléklet hatálya alá tartozik. Annak meghatározása hogy mi is a jelentős változtatás, valamennyi szabályozás gyenge pontja. MAGYAR, Emőke - SZILÁGYI, Péter - TOMBÁCS, Endre: Hatásvizsgálat, felülvizsgálat, KJK, Budapest, 1997, 75.o.

⁴³ 13. cikkely. Ez a jog a tagállamokat a RSz 130/T (Amszterdam után 176.) cikkelye alapján is megilleti, vö.: FODOR, László, Himmelmann: Az európai környezetjog és a tagállamok jogalkotási mozgáster, JK, 1998/10, 388.o.

⁴⁴ Van olyan ország, ahol az utólagos ellenőrzésre nincs szabály, van ahol kötelező a hatóság számára, van ahol csak lehetőség, míg valódi felülvizsgálat csak Ausztriában és Hollandiában van. KOLTER, Jens: Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis: Eine rechtsvergleichende Untersuchung in Ländern der Europäischen Union, Nomos Verl-Ges., Baden-Baden, 1997, 150.o.

⁴⁵ ARNOLD, i. m., 20.o., SCHINK, Gemeinschaftrechtliche Fortentwicklung, 75, 80, 81.o.

⁴⁶ Németország számos más (pl. a környezeti információkról, az ivóvíz védelméről szóló) irányelvet is késedellel hajtott végre, RENGELING, Hans-Werner - GELLERMANN, Martin: Gestaltung des Europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, UTR Band 36, v. Decker, Heidelberg, 1996, 6-7.o.

⁴⁷ az átmeneti rendelkezéseket az Európai Bíróság később semmisnek nyilvánította

⁴⁸ SCHINK, Alexander: Folgen der EG-Rechtswidrigkeit der Übergangsvorschriften zum UVP-Gesetz, NVwZ 1995/10, (a továbbiakban: SCHINK, Folgen), 954.o.

³⁴ SCHMIDT-PREUR, hiv. mű, 488.o.

³⁵ Eddig tehát elképzelhető volt az is, hogy csak az engedély kiadása után vonták be a nyilvánosságot, ma már viszont, mint említettem, a lakosság meghallgatásának eredményét is figyelembe kell venni a döntésben.

³⁶ BECHMANN-JÖRISSEN, i. m., 159-160.o.

³⁷ FRENZ, hiv. m., 143.o.

³⁸ vö. BECHMANN-Jörissen, i. m., 160.o., FRENZ, i. m., 143.o.,

³⁹ ld. többek közt BECKER, i. m., 168-1169.o., és SCHRÖDER, Meihard: Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, NuR 1995/3, 121.o.

⁴⁰ BECKER, hiv. m., 1169.o.

ügyben)⁴⁹ behatóan foglalkozott, olyan következtetésekre is jutva, melyek a környezetvédelem ügyén túlmutatnak.

Az irányelv közvetlen hatályával kapcsolatos fejtegetések emelendők ki ezek közül. Az irányelv eredendően a tagállamok számára jelent kötelezettséget, a tagállam a cümzettje. Ha az irányelvet a tagállam nem, vagy nem megfelelően hajtja végre, és az irányelv rendelkezései az állampolgárok számára jogokat állapítanak meg, a polgárok az irányelvre (tagállami hatóságaik előtt) a tagállami jog ellenében is hivatkozhatnak.⁵⁰ Ennek további feltétele, hogy az irányelvet oly módon fogalmazzák meg, hogy az világos és egyértelmű, valamint további jogalkotási aktus nélkül is végrehajtható legyen.⁵¹ A közvetlen hatály feladata eredendően az állampolgár védelme az állammal szemben, vagyis a polgár az állammal szemben hivatkozhat az irányelvre.⁵²

A Khv-irányelv végrehajtásával kapcsolatos ítéletében az Európai Bíróság úgy foglalt állást, hogy az irányelv rendelkezései (különösen az eljárási szabályok) kellően konkrétak ahhoz, hogy az irányelv közvetlenül érvényesüljön.⁵³ A korábbi gyakorlaton túllépve és a német kifogást elutasítva azt is kimondta, hogy az irányelv közvetlen hatálya objektív⁵⁴: elegendő az, hogy az irányelv a polgárok számára jogokat állapítson meg, vagy legalábbis kedvezőbb jogi pozíció létrejöttét célozza, de nem szükséges, hogy arra a polgárok ténylegesen hivatkozzanak is. Az irányelv nem csak a tagállami törvényhozó, de a tagállami hatóságok számára is kötelezettséget jelent. A polgárok jogaival az államigazgatás kötelezettségei állnak szemben, e jogok és kötelezettségek kölcsönösen feltételezik egymást.⁵⁵

A következő kérdés, hogy az irányelv állapít-e meg jogokat, és kinek a javára, kivel szemben. A Khv-irányelv célja az emberi egészség védelme, a kedvezőbb környezeti állapot és életminőség kialakítása. A védett jogalanyok köre ebből a szempontból gyakorlatilag mindenkit magában foglal, az eljárási jogok érintettjeinek köre azonban már konkrétabb.⁵⁶ A számukra biztosított lehetőségek az informálódás, a

részvétel, a kifogástétel tekintetében nem csak a hatóság határozatalának megalapozását, legitímálását szolgálják, de alkalmasak arra is, hogy érdekeiket érvényesítsék.⁵⁷ E jogokkal szemben az állam kötelezettsége áll: folytassa le a Khv-t és abban biztosítsa a polgárok részvételi lehetőségeit.

Csak hogy az irányelv nem csak jogokat, de kötelezettségeket is, a beruházók (vagyis magánszemélyek, polgárok) számára hátrányosabb helyzetet teremt, aminek alapján elvileg kizárható az, hogy az irányelv közvetlenül hatályosuljon.⁵⁸ A Bíróság azonban rámutatott arra, hogy a beruházó kötelezettsége nem a polgárokkal szemben áll fenn (tehát pl. a részvételi jogok esetében nem polgár-polgár viszonylatról van szó) és a beruházó számára hátrányos pozíció a Khv-nak csupán közvetett hatása, amely az állam kötelezettségének teljesítése következtében áll be.⁵⁹

A fenti ítéletnek a környezetvédelem szempontjából rendkívül nagy jelentősége van, hiszen épp ezen a területen nagyon gyakoriak az olyan irányelvek, melyek nem az állampolgárok egyéni érdekeit szolgálják és amelyek végrehajtása ugyanakkor csak egyes állampolgárok közvetett hátrányára lehetséges.⁶⁰

3. Hatásvizsgálat a német szabályozás alapján

Németországban a környezeti hatásvizsgálatot (Ausztriához hasonlóan)⁶¹ külön Khv-törvény (UVPG, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) szabályozza, amely azonban csak jelentős késéssel, 1990-ben született meg. Ennek elsődleges oka az volt, hogy a német kormányzat (a brithez vagy a franciához hasonlóan)⁶² azon az állásponton volt, hogy nincs szükség formális végrehajtásra, legfeljebb marginális jogszabálmódosításokra.⁶³ Amikorra ez az álláspont tarthatatlanná vált, megindult a jogalkotási folyamat, de az új szabályok hatálybalépésére már csak a határidő letele után kerülhetett sor.

A közösségi irányelv végrehajtása (legalábbis a külső szemlélő számára) meglepően sok problémát vetett fel. Ezek nyilván nem tartoznak azonos megítélés alá pl. a mediterrán országok implementációs zavaival, hiszen Németországban ennek

⁴⁹ Az ún. Großkotzenburg-ügy, melynek tárgya konkrétan a Khv elmaradása volt egy hőerőmű új fűtőelemmel való bővítésekor. A beruházó kérelmét az irányelv végrehajtására előírt határidő letelte és a Khv-tv (UVPG) hatályba lépése közti időben nyújtotta be. EPINEY, Astrid: Unmittelbare Anwendbarkeit und objektive Wirkung von Richtlinien: Zur Entscheidung des EuGH vom 11.8.1995 - Rs.C-431/92 - Großkotzenburg - DVBl. 1996, 424, DVBl 15.April 1996, (a továbbiakban: EPINEY, Unmittelbare Anwendbarkeit), 410.o.

⁵⁰ ld. többek közt: KECSKÉS, László - MACZONKAI, Mihály - SZÉCSÉNYI, László: Jogharmonizációs kötelezettségeink és lehetőségeink, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, Budapest, 1997, 44.o., KECSKÉS, László - SZÉCSÉNYI, László: A közösségi jog közvetlenül hatályosuló rendelkezései és az azokkal szembeni engedetlenségi lehetőségek az Európai Közösségek jogában, JK 1998/6., 203-204.o., stb.

⁵¹ PEINE, Franz-Joseph: Az Európai Unió környezetjogának hatása a német környezetjogra, MJ 1998/2, 110.o.

⁵² A kilencvenes évek elejétől megfigyelhetők periférikus törekvések a közvetlen hatálynak az állampolgár-állampolgár viszonyra való kiterjesztését illetően is, ld. KECSKÉS, László: EK-jog és jogharmonizáció, KJK, Budapest, 2. kiadás, 1998, 153-154.o.

⁵³ EPINEY, Astrid: Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, Dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR, 5/1996, (a továbbiakban: EPINEY, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen), 232.o.

⁵⁴ EPINEY, Unmittelbare Anwendbarkeit, 410.o.

⁵⁵ EPINEY, Unmittelbare Anwendbarkeit, 412.o.

⁵⁶ Az érintettek körének bizonytalanságára vonatkozó érvekkel szembe az állítható, hogy az érintettek köre az adott esetben objektíve meghatározható, az irányelv azért nem konkrétabb,

mert a személyi kör esetről esetre változik. vö.: SCHINK, Folgen, 958.o.

⁵⁷ EPINEY, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen, 234.o.

⁵⁸ Ezen az alapon, illetve mert „az irányelv nem teremt alanyi jogokat”, csak eljárási garanciákat, tagadja a közvetlen hatály lehetőségét: SCHMIDT-PREÜB, i. m., 494.o.

⁵⁹ Ez az irányelv „kettős hatálya”, vö.: SCHINK, Folgen, 957.o., „A beruházókat érintő közvetett hátrány nem relativizálhatja az állam kötelezettségét”: EPINEY, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen, 232.o.

⁶⁰ EPINEY, Unmittelbare Anwendbarkeit, 414.o.

⁶¹ KIND, Martin: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich, in: CZECHOWSKI, Pawel - HENDLER, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht” vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden, 91.o.

⁶² CUPEI, hiv. mű 27. és 44.o.

⁶³ HENDLER, Reinhard: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland, in: Czechowski, Pawel - Hendlér, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht” vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden, 21.o.

okai között fel sem merülhet a társadalom csekély környezeti érzékenysége. A problémák sokkal inkább a porosz hagyományokra épülő német közigazgatási rendszer és az alapvetően angolszász eredetű Khv közötti feszültség eredményei. A hagyományos német közigazgatás következő jogintézményei jelentettek problémát: a hivatalbóli bizonyítás elve (szemben a beruházó vizsgálati kötelezettségével)⁶⁴, a kötött engedély (Genehmigung, amelynek kiadása a normatív feltételek teljesítésekor nem mérlegelhető, és amelyre tekintettel ebben a rendszerbe nem vonhatók be a Khv által megkövetelt alternatívák, a Khv eredménye nem befolyásolhatja a döntést), az osztott engedélyezés (amely elvileg egymás után több, a tervezés folyamatának megfelelő különböző Khv-t igényelne), a párhuzamos engedélyek rendszere (ami miatt a Khv eredményét nem csak egy eljárásban kell figyelembe venni), valamint az ügyféli jogosultság (az ügyfelek köre a Khv-ban bővebb kellene, hogy legyen a hagyományos eljárásnál).⁶⁵

A német Khv-fogalom jellegzetessége, hogy maga a kifejezés többet sejtet a valós tartalomnál, szó szerinti fordításban ugyanis nem a hatások, hanem a környezettel való összeférés, az adott létesítménynek a környezettel való (jó) viszonyának vizsgálatára (kialakítására) irányul.⁶⁶ A Khv az UVPG 1.§ alapján egy projekt hatásainak előzetes felmérése, leírása és értékelése valamennyi környezeti tényező vonatkozásában. a hatósági engedélyezési eljárás keretében. Az előzetesség és a létesítmény-orientáltság mellett legfontosabb sajátossága az integrativitás.

A Khv- eljárás Németországban is a korábbi engedélyezési eljárásokba integrálódik, melyek közül kiemelkedik az immisszióvédelmi tv. (BImSchG, Bundesimmissionschutzgesetz)⁶⁷ és az útügyi tv. (FStrG, Fernstrassengesetz) szerinti engedélyezés⁶⁸, amelyek gyakorlatilag az engedélyköteles létesítmények legnagyobb részét átfogják.⁶⁹ Az UVPG hatálya csak azokra a létesítményekre terjed ki, amelyek engedélyezése a szövetségi jog alapján történik, a tartományok azonban rendelkeznek

arra vonatkozó felhatalmazással, hogy törvényt alkossanak e téren, illetve maguk is kötelesek a közösségi jog végrehajtására. Ilyen, a szövetségi UVPG-t kiegészítő tartományi törvénnyel rendelkezik Baden-Württemberg, Berlin és Észak-Rajna-Vesztfália.⁷⁰ A felsőszintű tervek, programok Khv-járól sem szövetségi, sem tartományi jogszabályok nem rendelkeznek. A települési önkormányzatok (a községek) illetékességi területükön olyan beruházásokra is kiterjeszthetik a Khv-kötelezettséget, melyek a törvényi szabályok hatálya alá nem tartoznak. A helyi lakosság bizalma érdekében saját beruházásait, sőt stratégiai döntéseiket (településrendezési tervek, városfejlesztési koncepciók) is Khv-nak vetik alá.⁷¹

Az immissziójogi engedély mellett a beruházónak adott esetben más (pl. vízjogi)⁷² engedélyt is be kell szereznie, vagyis itt nem beszélhetünk teljes eljárásjogi integrációról. Részlegesen érvényesül eljárás integráció annyiban, amennyiben a többi (természetvédelmi, építési⁷³, erdészeti, iparigazgatási stb.) engedélyt és jóváhagyást viszont (gyakorlatilag a magyar szakhatósági közreműködés formájának megfelelően)⁷⁴ magába olvasztja. Az utak esetében viszont egyetlen, teljes mértékben koncentrált engedélyezésről beszélhetünk.

Abban az esetben, ha nem érvényesül eljárásjogi integráció, akkor a Khv lefolytatására az adott tartománynak ki kell jelölnie egy felelős hatóságot (federführende Behörde)⁷⁵, amely lefolytatja a Khv-t, illetve biztosítja a különböző hatóságok közötti együttműködést. E hatóság a többi hatáskörét nem vonhatja el⁷⁶, nem prejudikálhatja azok döntését, de az értékelés és figyelembevétel alapjául szolgáló összefoglalót ez szolgáltatja számukra. A Khv eredményét ugyanis saját eljárásában valamennyi hatóságnak figyelembe kell vennie.

Németországban a (környezetvédelmi) engedélyezésnek sajátos jelentősége van, ezért az eljárás rend és az engedély jogi hatása is több országtól eltérően alakul.⁷⁷ Az engedély a német környezetjog legalapvetőbb eszköze. Érvényessége (szemben pl.

⁶⁴ STEINBERG, Rudolf: Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995/3, (a továbbiakban: STEINBERG, Zulassung), 215.o.

⁶⁵ STEINBERG, Probleme, 553.o.

⁶⁶ a helyes kifejezés: Umweltfolgenprüfung, vö. pl. SCHINK, Alexander: Die Umweltverträglichkeitsprüfung - eine Bilanz, NuR 1998/4 (a továbbiakban: Die Umweltverträglichkeitsprüfung), 173.o.

⁶⁷ Ez egy kvázi környezetvédelmi törvény, amelybe a Khv-ról egy külön fejezetet iktattak (ugyanaz a helyzet a bányatörvény és az építésügyi tv. esetében is, míg pl. a vízügyi tv. csak utal az UVPG-re, 7. és 9. §§). E fejezet rendelkezései gyakorlatilag teljes mértékben kizorítják az UVPG szabályainak formális érvényesülését. Az említett fejezet azonban csak 1992-ben lépett hatályba, vagyis az e tv. szerinti eljárásokban az irányelv követelményei csak további két éves késedelemmel valósulhattak meg. Vö.: többek közt PETERS, Zum gesamthaften Ansatz, 235.o., PETERS, Heinz-Joachim: Bewertung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei UVP-pflichtigen BImSchG-Anlagen, UPR 1994/3 (a továbbiakban: PETERS, Bewertung), 93.o.

⁶⁸ A német engedélyezési rendszer részleteiben e dolgozatnak nem lehet tárgya, a fenti megkülönböztetés mögött egy egyszerűsítés áll. Voltaképpen a tárgyi hatályban megmutakozó eltérés egy koncepcionális különbséggel kapcsolódik egybe, ami a magyar jogrendszerrel teljességgel idegen, ezért nehezen megvilágítható. A két alapvető (de nem egyedüli!) engedélytípus a (die Immissionschutzrechtliche) Genehmigung és a Planfeststellung (ami pedig valójában nem csak utak esetében, de pl. az atomerőművek esetén is használatos). ld. mások helyett is: SCHMIDT-PREUB, 493.o.

⁶⁹ KOLTER, 15.o. Itt is hangsúlyoznom kell, hogy egyszerűsítésről van szó.

⁷⁰ PETERS, Zum gesamthaften Ansatz, 235.o.

⁷¹ HENDLER, 31.o. Mivel Németországban a Khv-ra nincs kizárólagos hatáskör, ilyen esetben a Khv-t maga a községi hatóság folytatja le.

⁷² REBENTISCH, Manfred: Die immissionschutzrechtliche Genehmigung - ein Instrument integrierten Umweltschutzes?, NVwZ 1995/10, 953.o, vö.: BImSchG 13. §, további kivétel még a bányaműszaki terv jóváhagyása és az atomenergiával kapcsolatos engedélyek

⁷³ Természetesen csak akkor, ha immissziós és építési engedély is szükséges. Ennek érdekessége, hogy ez adott esetben nem Genehmigung, hanem Planfeststellung. Az immissziós törvény ezirányú módosítása egyéb körülményekkel (pl. hogy a hulladékkezelők létesítése ma már Planfeststellung helyett immissziós engedélyt igényel) együtt abba az irányba hat, hogy a két engedélytípus közt egyre kevesebb a különbség. Vö. az immissziós jogi engedély kötöttségével kapcsolatban elmondottakkal, ill. STEINBERG, Zulassung, 217.o.

⁷⁴ Állásfoglalásukat kötelező kikérni, de az nem köti a felelős hatóságot. FLUCK, Jürgen: Die Konzentrationswirkung der immissionschutzrechtlichen Genehmigung und ihre Grenzen, NVwZ 1992/2, 116.o.

⁷⁵ Ez lehet akár az iparigazgatási vagy a vízügyi hatóság is, Bajorországban pl. mindig a hierarchia legmagasabb szintjén álló engedélyező hatóság, ld. KNOPP, hiv. m., 401, 405.o. és SCHMIDT-PREUB, hiv. m., 485.o.

⁷⁶ LANDEL, hiv. m., 244-245.o.

⁷⁷ Ez többek közt azzal is jár, hogy az eljárások időtartama a többi tagállamhoz képest hosszú, ld. STEINBERG, Zulassung, 210.o. A BImSchG 10.§ (6a) bek. szerint az eljárás határidő hét hónap, amely három hónappal meghosszabbítható. Így az eljárás egy évet is, de az utak esetében akár évtizedet is igénybe vehet

a brit joggal) határidőhöz nem kötött, ami miatt szilárd állapotvédelmet biztosít a beruházóknak. Persze a vállalkozás lényege nem lehet egy állapot, a kor műszaki-tudományos követelményeit gazdasági okokból is követni kell, a létesítmények, tevékenységek megváltoztatása pedig megint csak engedély-köteles. Minden esetre nagyobb a beruházási biztonság, de ennek ára a fokozottabb állami beavatkozás, a bonyolultabb eljárás. Másik következménye a határozatlan időre szóló engedélynek, hogy másképp alakul a beruházók és a hatóságok viszonya: kevésbé rugalmas, mint pl. a brit rendszerben, ahol a pontszerű beavatkozás helyett egy folyamatról beszélhetünk.⁷⁸ Az engedély egyfajta állami szavatosság (szemben a brit vagy a francia joggal), melynek jegyében pl. károkozás, szomszédjogi viták esetén nem az üzemeltető-beruházó perelhető rendes bíróság előtt, hanem csak a határozat támadható meg a közigazgatási bíróság előtt.⁷⁹ (Az állam tehát felelősséget visel, de csak olyan tevékenységekért, melyekre befolyással van.)

A Khv németországi szabályozásának sajátosságai közé tartozik (részben az előbbiektől), hogy a német környezetvédelmi igazgatási jog az UVPG megszületésekor rendkívül összetett, áttekinthetetlen normatömeg volt, ami érzékelhetően nehezítette a beruházások megvalósítását.⁸⁰ Emiatt egyrészt a befektetések száma alacsony volt, hiszen ugyanakkor az EK többi országában egyszerűbb feltételekkel lehetett engedélyhez jutni, másrészt pedig ez a német újraegyesítést követően a keleti tartományok infrastrukturális felzárkózásának akadályává vált. A beruházások feltételeinek javítása érdekében a német jogalkotó számos olyan törvényt⁸¹ fogadott el, amely az eljárások egyszerűsítésére gyorsítására irányul, csökkentve a környezeti hatásvizsgálat hatókörét is. E jogalkotási tendencia alapján véve az eljárásban való részvételi jogokat, a jogvédelmi lehetőségeket és a környezeti követelményeket csökkenti,⁸² a Khv tekintetében pedig a jogintézmény szabályozásának színvonalát rontja, kérdésessé téve, hogy megfelel-e az EK-irányelv követelményeinek.

Az UVPG 3.§-ának függeléke sorolja fel a khv-köteles létesítményeket, a feltétlen Khv-köteles létesítmények körét az EK-irányelv I. mellékleténél szélesebben vonva meg. A létesítmények Khv-kötelezettségének megállapításához a tv. szempontként elsősorban küszöbértékeket határoz meg, de vannak ennél kevésbé egzakt mércék is, mint pl. az adott terület érzékenysége, amelyek bizonyos teret biztosítanak a hatósági mérlegelésnek.

⁷⁸ WAGNER, Olav A.: Die umweltrechtliche Anlagenaufsicht in England und Wales (Integrated Pollution Control), VVW Karlsruhe, 1996, 288-299.o.

⁷⁹ STEINBERG, Zulassung, 212-213.o.

⁸⁰ KOCH, Hans-Joachim: Beschleunigung, Deregulierung, Privatisierung, Modernisierung des Umweltrechts oder symbolische Standortpolitik?, in: Schlacke, Sabine(Hrsg.): Neue Konzepte im Umweltrecht: Beschleunigung durch Modernisierung, Effektivierung, Vereinfachung?, (Dokumentation der 3. Umweltrechtlichen Fachtagung des Vereins für Umweltrecht e.V. am 9. Und 10. Mai 1996 in Bremen) Rhombos-Verlag, Berlin, 1996, 28.o.

⁸¹ pl. tv. az engedélyezési eljárás egyszerűsítéséről (Planungsvereinfachungsgesetz, 1993), a BImSchG módosítása (1993), a beruházások támogatásáról szóló tv. (Investitionsförderungsgesetz, 1993), az engedélyezési eljárás gyorsításáról szóló tv. (Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz, 1996), stb.

⁸² ERBGUTH, Wilfried: Umweltrecht im Gegenwind: die Beschleunigungsgesetze, Anmerkungen rechtlicher, rechtsetzischer und rechtspolitischer Herkunft, JZ 10/1994 (a továbbiakban: ERBGUTH, Umweltrecht im Gegenwind), 477.o.

Az új létesítmények mellett a régiak átalakítása akkor Khv-köteles, ha annak révén jelentős környezeti hatások jelentkezhetnek. A BImSchG szerint egy átalakítás vagy bővítés akkor Khv-köteles, ha az engedélyköteles. Erről akkor beszélhetünk, ha nem lehet kizárni, hogy az átalakítás káros környezeti következményekkel vagy egyéb veszélyekkel, jelentős hátrányokkal, terheléssel járhat. További feltétel, hogy a változás érintse a lakosságot vagy a szomszédokat, ilyenkor ugyanis nem lehet eltekinteni a részvételi eljárástól, vagyis azoknak az eljárásba való bevonásától.⁸³ Az utak esetében eltérést jelent ettől, hogy itt az engedélyezés szükségességéről a hatóság szabadabban mérlegelhet. Ha nem érinti mások jogait, illetve harmadik személyek nem kifogásolják azt, engedélyezés helyett választhatja az ún. jóváhagyási eljárást, amelyben (ha úgy dönt, hogy nem jelentősek a következmények) nem szükséges Khv-t lefolytatni.⁸⁴ Az immissziós jog esetében a kérdés az, hogy van-e olyan előrejelzés, amely szerint a változtatás eredményeképp jelentős következmények jelentkezhetnek, míg az utaknál az, hogy van-e olyan prognózis, amely szerint ilyen hatások fognak jelentkezni.⁸⁵

A Khv-szabályozás hatálya tekintetében további sajátosság, hogy a német jog szerint az UVPG csupán a szakterületi törvények kiegészítése, vagyis, amennyiben a szakterületi törvények az UVPG elvárásainak megfelelnek, annyiban azokat kell alkalmazni.⁸⁶ A Khv-szabályozás által behozott, a korábbi német környezetvédelmi szabályokhoz képest új elemek általánosságban: a scoping, az elkülönült társadalmi részvételi eljárás, a környezeti hatások dokumentálása és értékelése.

A tervezett létesítmény engedélyezését megelőzi a konkrét telephely illetve útvonal meghatározása, kijelölése. Maga az UVPG kifejezetten előírja (6.§ (4) bek.) a megvizsgált helyszínvariációk bemutatását elvileg azért, hogy a határozat figyelembe vehesse valamennyi alternatívát, ide értve a nullvariáns is. Ugyanakkor az alternatívák összehasonlító elemzése nem feltétele az engedélyezésnek.⁸⁷ A közigazgatási bíróságok gyakorlatában ellentmondásos kép alakult ki, amely szerint az alternatívák vizsgálatát sem az UVPG, sem az EK-irányelv nem követeli meg kifejezetten, csupán az a kötelezettsége a beruházónak, hogy áttekintést nyújtson a hatóságnak az általa

⁸³ MOENCH, Christoph - SPOERR, Wolfgang: Umweltverträglichkeitsprüfung bei immissionschutzrechtlichen Industrieanlagen: Zu den Tatbestandsvoraussetzungen des UVPG-Gesetzes, NVwZ 1996/7, 635.o.

⁸⁴ E szabály nem csak az átalakítás, de a létesítés engedélyezésére is vonatkozik, bevezetése az eljárás gyorsítására irányuló törvényhozás része volt, erősen kritizálja többek közt: ERBGUTH, Wilfried: Der Transrapid: Planungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997/2, (a továbbiakban: ERBGUTH, Der Transrapid), 118.o. Érvéle szerint az EK-irányelv a Khv alóli kivételeket csupán egyedi esetben ismeri el, amelyhez indoklási kötelezettség, a nyilvánosság és az Európai Bizottság tájékoztatása tartozik. Az engedély jóváhagyással való kiváltása nem egyedi, hanem normatív kivétel, még akkor is, ha az erről szóló döntés a hatósági mérlegelés körébe tartozik. E mérlegelésnél ugyanis a környezetvédelmi szempontok már nem játszanak szerepet. A megoldás tehát ellentétes az európai joggal.

⁸⁵ KOLTER, hiv. mű, 27-30.o.

⁸⁶ UVPG 4.§. E jogszabályok gyakran úgy rendelkeznek, hogy „az UVPG rendelkezéseitől eltérően...”. Ilyenkor az is elképzelhető, hogy alacsonyabb követelményeket állítanak az UVPG-nél és azt mégsem lehet alkalmazni. ERBGUTH, Der Transrapid, 121.o. Konkrét példa: az UVPG az BImSchG-nél tágabban értelmezi a jelentős átalakításokat, de a BImSchG lex specialisként érvényesül MOENCH-SPOERR, i. m., 635.o.

⁸⁷ KOLTER, hiv. mű, 33.o.

számbavett variációkról, a kiválasztás szempontjairól (ie. 5. cikkely (1) bek., UVPG 6.§ (4) bek.). Ha a szakterületi törvény tartalmaz ilyen értelmű előírást, akkor kell csak az alternatívákat elemezni.⁸⁸ Az utak vonatkozásában a Szövetségi Közigazgatási Bíróság elismerte e kötelezettség fennállását, de az a gyakorlatban nem vált az engedélyezés részévé. A hatóság csak akkor szól bele az alternatívák elemzésébe, ha valamelyik alternatíva nyilvánvalóan alkalmasabb a beruházó által kiválasztottnál. Összességében tehát az alternatívák feltárása nem része a Khv-nak és a szakterületi törvények sem írnak elő tényleges kötelezettséget erre vonatkozóan.⁸⁹

Ha megtörtént a helyszín kijelölése, folytatódhat az eljárás. A beruházónak minden olyan adatot a hatóság rendelkezésére kell bocsátania, amely a határozat meghozatala szempontjából releváns. Az UVPG 5.§-a szerint nyilatkoznia kell arról, hogy előreláthatólag milyen vizsgálatokat kell majd a Khv során elvégezni. A vizsgálatok körének meghatározásában jelentősége lesz még ezután a scopingnak, illetve a nyilvánosság bevonásának is.

Az előzetes eljárás, a scoping során három kérdést kell tisztázni: mikor, milyen vizsgálatokat és ki végezzen el. A hatástanulmány csakis a kijelölt kereteknek megfelelően elvégzett vizsgálatok alapján készülhet el, de ez nem zárja ki azt, hogy a beruházók előzetes tanulmányokat folytassanak annak felmérésére, hogy van-e esélyük engedélyre. Ezen előtanulmányok befolyásolhatják a scoping eredményét.

A scoping az UVPG alapján nem kötelező, a gyakorlatban azonban minden vállalkozó él azzal. A hatóság gyakran (kötelező törvényi előírás hiányában is) lehetővé teszi a szakmailag érintett hatóságok, a helyi önkormányzatok és a társadalmi szervezetek számára a scopingban való részvételt⁹⁰ annak érdekében, hogy a vizsgálatok terjedelmét minél nagyobb körültekintéssel lehessen kijelölni, illetve hogy az eljárás társadalmi elfogadottságát biztosítsa. A szakértelem, az információáramlás jelentőségét tartja szem előtt a hatóság, és nem az ún. részvétel (itt még nem is létező) jogát, vagyis az egyes állampolgárok részvételére ebben a fázisban még nincs szükség.⁹¹ A vizsgálatok körének meghatározásában (mint ahogy az eredmények összefoglalásában és értékelésében is) mindezek ellenére a hatóság a közhatalom birtokosaként jár el, szó sincs a brit vagy a francia típusú együttműködésről.⁹²

A vizsgálatok elvégzéséért a beruházók tartoznak felelősséggel, de a vizsgálatokat rendszerint szakértői irodák végzik. Mihelyt a Kht⁹³ elkészül, a beruházó azt a hatóság elé terjeszti. A tanulmányok természetesen érzékeltetik a beruházói érdekeket is, de a nyilvánosság nagyfokú kontrolja miatt fel sem merül a vizsgálati eredmények torzítása. A beruházói érdekek megjelenése szempontjából jelentősége van annak, hogy az UVPG szerint elvileg nem kizárt annak a lehetősége,

⁸⁸ PETERS, Die Bewertung 1., 70.o.,

⁸⁹ SCHINK, Die Umweltverträglichkeitsprüfung, 177-178.o.

⁹⁰ Ennek előnyeiről ld. NISIPÉANU, hiv. mű, 323.o. Van ugyanakkor, aki annak veszélyére hívja fel a figyelmet, hogy a hatóságoknak nagy nehézséget okoz az, hogy a lakosság a scoping célját félreértve már itt érdekeinek érvényesítésével próbálkozik, ami a scoping elnyúlásához vezet. Így pl. MAYEN, ld. hiv. mű, 321.o. A scoping értelme éppen a Khv gyorsítása, megfelelő előkészítése.

⁹¹ KOLTER, i. m., 44.o.

⁹² vö. többek közt: HENDLER, him. munka, 22, 30.o., NISIPÉANU, hiv. mű, 324.o.

⁹³ A vizsgálatok tanulmányserű, tehát külön dokumentumban való rögzítése nem előírás, de a gyakorlatban a hatóságok megkövetelik. Az inmissziós eljárásban azonban akár nélkülözhető, mivel a BImSchG által előírt többi dokumentum azt pótolhatja. Így: SCHWAB, hiv. mű, 433.o.

hogy közberuházások esetén a beruházó és az engedélyező egy ugyanazon szerv legyen.⁹⁴

Az engedélyezésnek feltétele, hogy a kérelmező és a hatóság megállapodjon az ún. kiegyenlítő, semlegesítő intézkedésekben (pl. zajvédő berendezés elhelyezése, új erdő telepítése.). Itt is felmerül azonban (Hollandiához hasonlóan)⁹⁵, hogy egyes hatások nem kerülhetők el, ugyanakkor terület hiányában nem is ellensúlyozhatók.

Az UVPG kifejezett előírást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a Kht-ban be kell mutatni a különböző környezeti elemek között a létesítmény működése következtében jelentkező kölcsönhatásokat. A tv. a tudományos-technikai fejlődés dinamikája miatt szándékosan nem határozza meg azt közelebbről, hogy mit is kell kölcsönhatás alatt érteni, de az integrativitás követelményének megfelelően nyilvánvalóan ide tartozik a hatások összeadódása vagy egyik elemről a másikra való átháramlása, mégha ennek kiváltó oka éppen valamely környezetvédelmi intézkedés is.⁹⁶

Ugyanakkor bizonyos tekintetben az integrativitás (szükségszerűen) korlátozottan érvényesül. A flóra illetve a fauna érintettsége esetén elegendő néhány kiválasztott (indikátor-) fajon keresztül bemutatni a hatásokat, és általában is csak azokat a hatásokat kell vizsgálni, amelyek a határozathozatal szempontjából relevánsak. A Khv mélységét meghatározza a scoping résztvevőinek az arányosságra való törekvése.⁹⁷

A Khv eljárási szabályai között Németországban is a döntés információs megalapozását illetve az esetleges sérelmek kiküszöbölését szolgálják a nyilvánosság részvételére vonatkozó előírások.⁹⁸ Ezek szerint már a tulajdonképpeni meghallgatási eljárást megelőzően egy hónapra ki kell függeszteni a Khv szempontjából lényeges dokumentumokat azokon a településeken, amelyeket a tervezett létesítmény hatásai előreláthatólag érinteni fognak. Kifogások rendszerint a kifüggesztésre előírt határidő leteltét követő két héten belül tehetők. A részvétel megkönnyítését szolgálja a beruházó által elkészítendő közérthető összefoglaló. Az UVPG 4.§ alapján a szakterületi törvények alkalmazása itt is elsőbbséget élvez. A BImSchG szerinti eljárásban ezért bárki, míg az útvonalmeghatározási eljárásban az érintettek vehetnek részt. A kifogások előterjesztésére előírt határidő elmulasztása jogvesztéssel jár, bár a hatóság elkésett kifogásokat is megvizsgálhat.

E jogvesztésnek két formája ismeretes: formális kizárás (preklúzió) alatt azt értik, ha a jogvesztés csak az államigazgatási eljárásban érvényesül, míg a tartalmi kizárás azt jelenti, hogy az adott jog immár bírói úton sem érvényesíthető. Utóbbi jelentősége az, hogy nagyobb jogbiztonságot nyújt a beruházó részére. A szakterületi törvények határozzák meg, hogy e gyakorlati szempontból hasznosnak tartott szabályok közül mikor, melyik érvényesül. Egyes tartományok (pl. Hesszen) azonban nem ismerik a materiális jogvesztésnek a lehetőségét, vagyis a beruházások

⁹⁴ Ilyen pl. a Hesszeni Ütügyi Főhatóság, ld. KOLTER, hiv. mű, 49.o.

⁹⁵ KOLTER, hiv. mű, 112.o.

⁹⁶ PETERS, Zum gesamthaften Ansatz, 236-237.o., MAYEN, i. m., 322.o.

⁹⁷ SCHINK, Die Umweltverträglichkeitsprüfung, 178.o. a relevancia mellett azt is figyelembe veszik, hogy mi várható el a beruházótól, NISIPÉANU, hiv. mű, 324.o.

⁹⁸ A formális részvételi eljárás alól az eljárás egyszerűsítésének körében a német törvényhozó bizonyos esetekben felmentést adott, vö.: ERBGUTH, Umweltrecht im Gegenwind, 478.o.

biztonságával szemben fontosabb érdeknek tartják a harmadik személy érintettek jogait.⁹⁹

A beérkezett kifogásokat a hatóság tárgyalás keretében vitatja meg a kérelmezővel, az érintett hatóságokkal, az érintettekkel, illetve azon személyekkel, akik kifogást emeltek. A tárgyalásról közleményt kell kiadni és háromszáz résztvevő alatt minden részvételre jogosult személyt személyesen kell értesíteni.

A Khv eredményeiről Németországban a hatóság köteles összefoglalót készíteni.¹⁰⁰ Egyedül ez szolgál majd a döntéshozatal során a környezeti hatások értékelésére ill. figyelembe vételére, vagyis erre épül a Khv döntéshozatali fázisa. Az összefoglalóban a hatóság az eljárás során keletkezett valamennyi dokumentumot (a kérelmet, a lakossági kifogásokat, a hatósági állásfoglalásokat és saját álláspontját is) feldolgozza, rendszerezi.¹⁰¹ Ezzel zárul az információszerzés szakasza és itt kezdődik az információk feldolgozása, értékelése.

Az értékelés tekintetében a Khv-szabályozás csupán az integrativitás szempontját határozza meg, az egyéb szempontokat (megelőzés és elővigyázatosság, a kibocsátások minél kisebb szintre szorítása, stb.) a szakterületi normák adják. A német szabályok korrekt módon kizárják az értékelés szempontjai közül a környezetvédelmi érdekektől idegen aspektusokat¹⁰² és azt is kimondják, hogy az egyes (szektorális) környezeti érdekek egymással szemben (egzakt mércék hiányában) nem rangsorolhatók.¹⁰³

Míg az értékelési fázisban csak a környezetvédelmi érdekek bírnak jelentőséggel, addig a figyelembe vételi kötelezettség alapján a hatóság a döntés meghozatalában az egyéb releváns érdekek között mérlegeli az értékelés, vagyis a szűkebb értelemben vett Khv utolsó lépésének eredményét. A Khv eredménye a hatóságot nem köti.¹⁰⁴

A határozathozatal szempontjából fontos különbségek adódnak a különböző eljárásokban. Egyrészt abból fakadóan, hogy az immissziójogival szemben az útvonal-engedélyezési eljárás koncentrált, tehát itt mindig csak egy határozat születik. Másrészt itt a figyelembevételnek, és ezzel a voltaképpeni Khv-nak a nagyobb hatósági mérlegelési szabadságból következően nagyobb súlya van. A BImSchG (6.§ (1) bek.) ugyanis megköti a hatóság kezét: ha a kérelmező a törvényi előírásokat teljesíti, tőle az

⁹⁹ KOLTER, hiv. m., 59.o.

¹⁰⁰ Nem összetévesztendő a közérthető összefoglalóval: zusammenfassende Darstellung - allgemeinverständliche Zusammenfassung

¹⁰¹ BENDER, Bernd: Umweltrecht, Grundzüge des Öffentlichen Umweltrechts, 3. Auflage, C.F.Müller, Heidelberg, 1995, 44.o.

¹⁰² A környezetvédelmen kívüli szempontok teljes szeparálása persze illúzió. Jögon kívüli mércék előtérbe helyezése azzal a veszéllyel járhat, hogy az értékelés eredményét a hatóság nem tudná figyelembe venni, a jogszabályok pedig mindig kompromisszumos jellegűek, vagyis csak környezetvédelmi érdekeket érvényesítő jogszabály nincs. Legfeljebb arra van lehetőség, hogy a normák teleologikus értelmezésével azokból kiszűrjék a környezetvédelmiakat. E problémakörre ld. HENDLER, i. m., 28.o., PETERS, Bewertung, 94.o., PETERS, Die Bewertung 2., 302.o., BECHMANN-JÖRISSEN, i. m., 163-164.o., SCHMIDT-PREÜß, i. m., 486.o., MAYEN, i. m., 323.o., stb.

¹⁰³ KOLTER, hiv. m., 67.o.

¹⁰⁴ A Khv eredményeinek értékelése nem jelenti a határozat prejudikálását, mint ahogy az EK-irányelv sem köti ki a környezeti érdekek prioritását. vö.: LANDEL, hiv. m., 59.o.

engedély nem tagadható meg.¹⁰⁵ Az ily módon kötött döntés persze a gyakorlatban közelít a mérlegelés alapján hozott döntéshez, mivel az említett törvényi feltételek egyre több határozatlan jogfogalmat tartalmaznak (pl. jelentős hatás, káros következmény).¹⁰⁶

Bizonyos körülmények esetén a hatóság a Khv lezárulása előtt engedélyezheti egyes beruházási fázisok elvégzését: ha az engedély kiadása valószínűsíthető, erre közérdekből van szükség¹⁰⁷ és ha a beruházó vállalja, hogy ha végül mégsem kapna engedélyt, teljes felelősséget vállal (helyreállítás, esetleges kártérítés).¹⁰⁸ A bírói gyakorlat szerint ez a lehetőség kivételes és csak a lakossági kifogások megtétele után lehet vele élni.

Németországban is érvényes az a következtetés (Hollandiához, Nagy-Britanniához hasonlóan), hogy a Khv eredménye az eljárás kimenetelében azért nem követhető nyomon látványosan, mert a beruházók projektjeiket (többnyire még a formális eljárás megindulása előtt) igyekeznek megfeleltetni a környezeti elvárásoknak. Így lehetséges, hogy (1997-ig) a Khv eredménye miatt egyetlen kérelmet sem utasítottak el.¹⁰⁹

Ha a hatóság kiadta az engedélyt, ill. jóváhagyta a tervet, a határozatot az UVPG 9.§ (2) bekezdés szerint az érintettek (így a korábban kifogást tevők) számára hozzáférhetővé kell tenni. Ezzel a nyilvánosság bizonyos kontrollt gyakorolhat a Khv felett. Pert a határozat megtámadására azonban nem mindenki indíthat és a bírói felülvizsgálat terjedelme is korlátozott, ami a környezeti kérdésekben érzékeny lakosságból gyakran csalódást kelt.

A bírói gyakorlat felfogásában a Khv pusztán eljárásjogi jogintézmény. A harmadik személyek alapvető jogát az eljárási szabálysértések miatti perindításra a német joggyakorlat elismeri, hiszen az eljárásbeli pozíció sérelme az anyagi jogok sérelmével járhat. Különbség van azonban a perlési jog terjedelmében attól függően, hogy az adott harmadik személy érintettsége milyen fokú. Ha a projekt valakinek a tulajdonát érinti, akkor az érintett személy olyan szabályok megsértését is kifogásolhatja, melyek kizárólag a hatóságra vonatkoznak. Ha az érintettség csak a környezeti hatásokon keresztül jelentkezik, akkor (a hatásterületen élők által) azon szabályok betartása kérhető csak számon, amelyek a harmadik személyek védelmét (is) szolgálják.¹¹⁰ Ezeket azonban a környezetvédelem közérdekűsége folytán tágan kell

¹⁰⁵ SCHMIDT, Reiner: Einführung in das Umweltrecht, 4. Auflage, C.H.Beck, München, 1995, 16.o.

¹⁰⁶ BECHMANN-JÖRISSEN, hiv. m., 165.o., KOLTER, hiv. m., 71.o.

¹⁰⁷ Ez az általános eljárásjogi szabály érvényesül pl. az utak esetében. Az immissziós jogi eljárásokban viszont az is követelmény, hogy az említett közérdek kifejezetten környezetvédelmi legyen. A vízjogi eljárásokban ugyanakkor a közérdeket a beruházó méltányolható érdeke is pótolhatja. vö.: PEPPER, Michael - SCHOMERUS, Thomas: UVP und vorzeitiger Beginn, UPR 1992/1, 9-13.o.

¹⁰⁸ HOFFMANN-RIEM, Wolfgang: Ökologisch orientiertes Verwaltungsverfahrensrecht - Vorklärungen, AöR 1994, 614.o.

¹⁰⁹ SCHWAB, hiv. m., 429, 435.o.

¹¹⁰ „Schutznormtheorie“, vö.: RUFFERT, Matthias: Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft: Unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, v. Decker, (Umwelt- und Technikrecht, Bd. 33) Heidelberg, 1996., 90-91.o. A bírói felülvizsgálat nem a közigazgatás törvényességének objektív kontrolljára, hanem szubjektív (alanyi) jogok védelmére irányul.

értelmezni (tehát a részvétel szabályai mellett ide tartozik a Kht teljessége, az értékelés megalapozottsága, a figyelembevétel).

A jogi személyek perlési joga a jogképességből fakadóan biztosított. A környezetvédelmi társadalmi szervezetek azonban nem saját jogaikat, hanem a társadalom környezeti érdekeit kívánják érvényesíteni. Ez a német (szövetségi) jogfelfogás szerint pusztán egyéni érdekek halmaza, ami a társadalmi szervezet által nem érvényesíthető. Ugyanakkor a tartományok saját hatáskörükben megengedhetik közérdekű kereset (Verbandsklage) indítását, így arra egyes tartományok esetében (Hesszen, Berlin, Szárvidék, Hamburg, Alsó-Szászország, Brandenburg, Thüringia, Szászország) lehetőség van.¹¹¹

A szabálytalan eljárás (pl. a Khv hiányossága vagy elmaradása) Németországban csak akkor vezethet a határozat hatályon kívül helyezéséhez, ha a szabálysértés és a meghozott döntés között okozati összefüggés áll fenn.¹¹² A gyakorlatban azonban igen nehéz azt bizonyítani, hogy a hatóság szabályos eljárás mellett más tartalmú határozatot hozott volna.¹¹³ Az eddigi bírói gyakorlatban a Khv elmaradása általában nem vezetett a határozat megsemmisítéséhez.¹¹⁴

Az UVPG nem tartalmaz előírásokat a már engedélyezett létesítményekre. Ez azt jelenti, hogy az utólagos kontrol a szakterületi törvényeknek megfelelően alakul, tényleges felülvizsgálat azonban, amely a Khv prognózisait korrigálná, nincsen. A hatóságok az ellenőrzések keretében bármilyen vizsgálatot elvégezhetnek, melyek eredményétől függően működési feltételeket szabhatnak vagy végső esetben visszavonhatják az engedélyt. Utóbbi helyett azonban a gyakorlatban inkább (a magyar gyakorlathoz hasonlóan) a bírságolás eszközével élnek.¹¹⁵

¹¹¹ RUFFERT, hiv. m., 109.o., KOLTER, hiv. m., 77.o.

¹¹² Ez elvileg kizárt a Genehmigung-típusú engedélyeknél, ld. SCHMIDT-JORTZIG., Edzard, Probleme des Rechtsschutzes bei der Umweltverträglichkeitsprüfung in Deutschland, in: CZECHOWSKI, Pawel - HENDLER, Reinhard (Hg): Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht“ vom 26. Bis 30. September 1994, Boorberg, Stuttgart - München - Hannover - Berlin - Weimar - Dresden, 33.o. De ettől függetlenül azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a Khv eredményének figyelembe vétele nem jelenti azt, hogy a döntéshozó kezét a Khv megkötné. vö.: uo. 34.o.

¹¹³ SCHINK, Die Umweltverträglichkeitsprüfung, 179.o. Olyan értelmezésre is van azonban példa (Müncheni Alkotmánybíróság), mely szerint a bizonyítási teher megfordul: a Khv elmaradása csak akkor nem vezet a határozat semmisségéhez, ha kizárható, hogy az eljárási hiba a döntés tartalmi hibáját eredményezhette. HIEN, Eckart: Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997/5, 423-424.o.

¹¹⁴ A bírói gyakorlat viszonylagos toleranciájának oka az, hogy a Khv elmaradása (1988 és 1992 között) nem tudatos jogszabálysértés, hanem a jogalkotás mulasztása miatt következett be. HIEN, i. m., 427.o.

¹¹⁵ KOLTER, hiv. mű, 82-83.o.

AZ ELMEBETEGSÉG A RÓMAI JOG FORRÁSAIBAN

GEDEON MAGDOLNA*

Az elmebetegek részvétele a jogéletben mindig külön elbírálás alá esett. A római jog forrásaiban számos esetet, szabályt találunk arra, ha egy jogviszonyban egy elmebeteg vesz részt, milyen különleges elbánásban kell részesíteni.

A leggyakrabban használt kifejezés az elmebetegekre a *furor*, de egyes megnyilvánulási formáira különféle megjelöléseket használnak. Így Cicero¹ szerint az elmebetegség, amit a rómaiak *furor*-nak neveznek, az a görögöknél μελαγχολία. Ezzel jelölik azokat is, akiknek a beszámítási képessége harag, félelem vagy fájdalom miatt korlátozott. A *furiosus*-tól meg kell különböztetni az *insanust*. Az *insanus* ugyanis betegnek számít, mégis az átlagos kötelességeknek eleget tud tenni, részt tud venni a mindennapi életben. Ez leginkább a mai korlátozottan cselekvőképes személyek megjelöléséhez hasonlítható.² A *furor* ezzel szemben azokat jelöli, akiknek szellemi képessége teljesen hiányzik. Míg azonban a *furor*-nál előfordulhat, hogy szellemi képességei helyreállnak, az *insanus*-nál nem. Ezen kívül találkozunk még a forrásokban a *mente captis* vagy *demens* kifejezéssel is, ami az *insanus* használatával mutat hasonlóságot. Ezeket a megjelöléseket azonban a forrásokban nem alkalmazzák következetesen.

Abban nincs vita, hogy a *furiosus*-nak nincs cselekvőképesége³, arról azonban már megoszlanak a nézetek, hogy egy ilyen személyt úgy kell-e tekinteni, mint egy távollévőt, vagy nem. Paulus⁴ szerint nem lehet őket azonos módon megítélni, Pomponius⁵ szerint azonban egy elmebeteget úgy kell figyelembe venni, mint egy távollévőt.

* DR. GEDEON MAGDOLNA

doktorandusz

Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék

Miskolci Egyetem

3515 Miskolc-Egyetemváros

¹ Cicero: Tusc. III/11.

² PTK 14§ (2) b

³ Pomponius D. 50, 17, 40, pr

⁴ Paulus D. 3, 3, 2, 1

⁵ Paulus D. 50, 17, 124, 1