

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIX.
Fasciculus 11.

MIKLÓS LÁSZLÓ

**A környezeti hatásvizsgálatok nyilvánossága a
hatósági eljárásokban**

SZEGED
2001

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR,
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit

KÁROLY TÓTH

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ,
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti

TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.

ISSN 0563–0606 Acta Jur.

I. A jogintézmény kialakulása a magyar jogrendszerben

1993. június 4-én a Magyar Közlönyben megjelent, majd harminc nap múlva hatályba lépett a 86/1993. (VI. 4.) Korm. számú rendelet az „egyes tevékenységek környezeti hatásvizsgálatának átmeneti szabályozásáról”. Ezzel a jogszabállyal a magyar környezetvédelmi jogban egy teljesen új intézmény és ezzel együtt egy addig nem gyakorolt eljárási forma, a *nyilvános tárgyalás* jelent meg a napi jogalkalmazásban.

A nyilvánosság szerepe, részvétele a közigazgatási eljárásokban addig nem jelent meg ilyen pregnánsan az önállósodó jogterület szabályaiban. Az ekkor már két és fél éve működő környezetvédelmi felügyelőségek arra kaptak felhatalmazást, valójában eljárási kötelezettséget, hogy részletes környezeti hatástanulmány benyújtása esetén tartsanak nyilvános tárgyalást. A rendelet 7. §-a (1) bekezdésének előírása szerint a tárgyalás megtartásának a célja a nyilvánosság bevonásának a biztosítása. A rendelet meghatározta a nyilvánosság tájékoztatásának (értesítésének) a rendjét is, amely erre a közzétételt, mint formát jelölte meg azzal az ismert fordulattal, hogy „a helyben szokásos módon” kell értesíteni „az érintett település(ek) lakosságát”, valamint azzal az időbeli kikötéssel, hogy a közzétételnek „legalább 15 nappal” meg kell előznie magát a tárgyalást.

Ez a kormányrendelet és ez a nyilvánossági forma majdnem két és fél évig, 1995. december 19-ig volt hatályban. Miután maga a rendelet címe utalt a szabályozás átmeneti jellegére, nyilvánvaló volt, hogy ez a megoldás a kezdet, a kísérletezés szándékával született. Hatályos környezetvédelmi törvényünk, az 1995. évi LIII. törvény, valamint a 152/1995. (XII.12.) Kormány számú rendelet egyaránt 1995. december 19-től alkalmazható, egyúttal hatályon kívül helyezve az átmeneti szabályokat, új eljárási követelményeket és rendet állapítottak meg. A legfontosabb új elem maga a meghatározás: a nyilvánosság biztosítása érdekében kötelező tárgyalás, azaz nyilvános tárgyalás helyébe a *közmeghallgatás* intézménye lépett [1995. évi LIII. törvény 93. § (1) bekezdés].

A közmeghallgatás fogalma, intézménye nem volt már teljesen új a magyar jogrendszerben, de a környezetvédelmi jogban, ebben a formában igen. Megváltozott a közzététel formája is: nem elégedett meg a jogalkotó a „helyben szokásos módon” formulával, és előírta azt, hogy a felügyelőség a részletes hatástanulmányra és a közmeghallgatásra vonatkozó (időpont, helyszín, témakör) adatokat jelentesse meg a sajtóban [152/1995. (XII. 12.) Kormány rendelet 15. §(1) bekezdése]. A törvény az átmeneti szabályozás időszakában érvényes 15 napos közzétételi időszakot 30 napra emelte fel.

E harminc nap alatt nyílt meg a lehetőség arra, hogy az érintett lakosság, az érdeklődők legalább két helyen – a felügyelőségen illetve a tervezett telepítés helye szerint illetékes önkormányzatnál – megtekinthessék a részletes környezeti hatástanulmányt és

a közzététel hirdetményének a szövegét, majd ezekre észrevételeket tehessenek ott helyben vagy a felügyelősen.

A közmeghallgatásra csak ezt követően kerülhet sor minden olyan részletes környezeti hatásvizsgálatnál, amely nem érint katonai titokvédelem alá tartozó tevékenységeket. Az így kialakult átmeneti és ma hatályos szabályozás valójában érdemben csak egy alkalommal, 1999-ben változott, az Espoo-i Egyezmény kihirdetésével összefüggésben az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatának témakörével. Ez utóbbi önmagában is jelentős új fejlemény környezeti jogunkban, amely nem mással egészítette ki a környezetvédelmi engedély megadásához vezető eljárást, minthogy abban lehetőséget biztosít a hatásviselő másik állam hatóságainak és érintett lakosainak a tájékozódásra, a vélemény nyilvánítására országhatáron áterjedő környezeti hatások esetén [172/1999. (XII. 6.) Korm. rendelet].

Értelemszerűen ez utóbbi módosítás érvényesülésére még nincsenek megfelelő gyakorlati tapasztalatok, ellenben az átmeneti és a hatályos rendelkezések alapján lefolytatott környezetvédelmi engedélyezési eljárások, a hirdetmények közzététele, illetve a közmeghallgatások során több mint hét éve gyűlnek a tapasztalatok, az ismeretek a helyi közösség érdeklődéséről, hozzáállásáról, vagy érdektelenségéről, a szabályozás gyakorlati érvényesüléséről.

A tapasztalatok elemzése előtt meg kell említeni azt a fontos tényt is, hogy az átmeneti szabályozás két és fél éve alatt, tehát 1993-tól 1995 végéig a környezeti hatásvizsgálat előkészítő, ma úgy mondjuk: *előzetes* szakaszában még nem kellett hirdetmény útján biztosítani a nyilvánosság érvényesülését, mivel ekkor még a felügyelőségek a szakhatóságok bevonásával, állásfoglalásuk figyelembe vételével már az első eljárás keretében kiadhatták a környezetvédelmi engedélyt, ha maga a tárgyalt tevékenység nem volt részletes környezeti hatásvizsgálat-köteles. Ekkor még az elintézési határidő is az 1957. évi IV. törvény 15. §-a szerint alakult, vagyis harminc nap volt, amelyet a szakhatóságok részvétele 15 nappal (esetleg 15+8 nappal) növelhetett meg. Az eljárási határidőre vonatkozó szabályozás is lényegesen megváltozott 1995-től, amikortól a felügyelősen az eljárás 90 napig tarthat, és még a szakhatóságok ezen felül 30 napot kaptak állásfoglalásuk megadására. (A gyakorlatban ez a 30 nap is meghosszabbítható további 8 nappal és egyes szakhatóságok, ha nem is túl gyakran, de élnek a lehetőséggel, amely azt eredményezi, hogy ilyen esetben 38 napig tarthat az eljárás szakhatósági szakasza, ugyanennyi idővel meghosszabbítva magát a környezetvédelmi engedélyezési eljárást.)

Az elintézési határidő több mint kétszeresére növekedése is lényeges új eleme a nyilvánosság biztosításának, de a legfontosabb érdemi újítás mégiscsak az, hogy 1995-től már az előzetes szakaszban is mód nyílt az érintettek észrevételeinek megtételére méghozzá nemcsak a telepítés helye szerinti, hanem az azzal *szomszédos* önkormányzatok jegyzőinél [152/1995. (XII. 12.) Korm. számú rendelet 7. § (1) bekezdése].

Mindez azt jelenti, hogy az átmeneti szabályozás időszakában csak a nyilvános tárgyalásokon, míg a hatályos szabályozás kezdete, 1995. december 19-e óta *minden eljárásban* születhettek észrevételek, tehát a két időszak engedélyezési tapasztalatai a számszerűség tekintetében nem, az észrevételek tartalmi-érdemi jellege tekintetében egybevetethetők.

Külön érdekessége a környezeti hatásvizsgálatoknak a *szakmai nyilvánosság* érvényesülése, amely egyaránt lehetséges az előkészítő szakaszban (a szakértői megbeszé-

léseken, egyeztetéseken) valamint a kérelem és az előzetes, vagy már a részletes környezeti hatástanulmány benyújtása után. A környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban részt vevő szakhatóságok képviselői, a dokumentációkat készítőik szinte minden esetben több környezetvédelmi terület szakmai reprezentánsai, ezért számukra nem csupán az adott eljárás miatt hasznosak és fontosak az ilyen konzultációk, hanem általánosságban is, mivel így megismerhetik a hatósági szakértőket, és azok elvárásait a dokumentáció tartalmi, formai követelményeivel összefüggésben. Ez az előzetes egyeztetés valójában nagyon egyezik az európai szabályozásban már ismert „scoping”-gal, azaz a tulajdonképpeni előkészítő eljárással – ilyen eljárási kötelezettség nélkül. A szakértők azért kedvelik ezt a formát, mert így még a dokumentáció végleges kialakítása előtt ismereteket szerezhetnek a várható igényekről, eljárási kérdésekről, és ennek megfelelően alakíthatnak, módosíthatnak a készülődő beadvány tartalmán.

A környezeti hatásvizsgálat intézményének és az eljárás nyilvánosságának új, a közigazgatási jogban addig nem ismert formájának megjelenésében nemzetközi és hazai előzmények, jogi megoldások egyaránt szerepet játszottak.

Magának a környezeti hatásvizsgálatnak az előzményei az 1960-as évekre nyúlnak vissza. Elsőként az Egyesült Államokban, majd egyre több európai államban jelent meg a környezeti hatások vizsgálatának a szükségessége, eleinte egyes állami intézkedések, nagyberuházások várható vagy éppen kikerülhetetlen környezeti következményeinek feltárására. Az Európai Unió szabályozásában 1985-ben irányelvként jelent meg a környezeti hatásvizsgálat szükségessége, 85/337/EEC számon. Az irányelv számolt azzal a helyzettel, hogy kiadása idején a tagállamok saját jogszabályai még eltérő helyzeteket eredményezhettek ezért elsősorban a főbb célokat fogalmazta meg, ezek között is kiemelten *a nyilvánosság biztosítását*.

Az irányelv viszonylag lassan ment át a közösség tagállamainak belső jogába, Németországban például – ahol másokhoz képest óvatosabban szabályozták a környezetvédelmet, de amit szabályoztak, azt következetesebben betartják – kétéves késéssel, 1990-ben vezették be a hatásvizsgálatokat, ami azt jelentette, hogy majdnem két évig nem volt összhangban a német szabályozás az Európai Unió jogával. A közösségi irányelv alapján a tagállamok végül elfogadták a legfontosabb elvek között az érintettek eljárási jogait, a tájékozódás, a tájékoztatás mellett *a részvétel lehetőségének a biztosítását a hatósági eljárásokban*. Az államok kötelezettségévé vált a környezeti hatásvizsgálat eljárásának szabályozása a közösség jogával összhangban és az egyes hatásvizsgálati eljárások lefolytatása, beleértve az állampolgárok részvételi lehetőségének a biztosítását.

A nyilvánosság és a részvétel lehetősége a közösség jogában úgy jelent meg, hogy azt *minden* környezeti hatásvizsgálat engedélyezési eljárásában alkalmazni kell. Ennek formája a hozzáférhetőség, a vélemények, észrevételek nyilvánításának lehetősége az eng *előtt*, valamint a tájékozódás lehetősége a meghozott döntés után.

A magyar szabályozásban lényeges különbség volt, hogy a 86/1993. (VI. 4.) Korm. számú rendelettel közreadott átmeneti szabályozás két és fél éves időszaka alatt – amely fél, egy évnek indult – csak a részletes környezeti hatásvizsgálat szakaszában volt kötelező a nyilvánosság és a részvétel biztosítása. Az átmeneti szabályozás után az 1995. évi LIII. törvény és a 152/1995. (XII.12.) Kormányrendelet, az előzetes környezeti hatástanulmány kötelező hirdetésményének a bevezetésével tehát valójában pótolta

az addig hiányzó elemet és az EU szabályozásának inkább megfelelő, de még azzal nem teljesen adekvát eljárást indított el.

A nyilvánosság mint *érték, cél*, egyben jogi alapelv egyáltalán nem idegen a magyar jogrendszerből, hiszen már az Alkotmány egyes, állampolgári és kisebbségi jogok védelmének és biztosításának garanciális intézményei (32/D. §), illetve az alapvető jogok védelme körében (57. §) érvényesíti a nyilvánosság követelményét, sőt a közigazgatási, hatósági döntések elleni jogorvoslat lehetőségét, ha a határozat az állampolgároknak „a jogát vagy jogos érdekét sérti” [57. § (5) bekezdése].

A bírósági eljárásokban meghatározott és szükséges nyilvánosság közismert példái a polgári perrendtartásban és a büntető eljárási törvényben fogalmazódtak meg. Az 1952. évi III. törvény 7. §-a (1) bekezdése szerint: „A bíróságok tárgyalásai nyilvánosak”. Az 1973. évi I. törvény 11. §-a (1) bekezdése a büntetőeljárásban megtartott tárgyalásról szintén kimondja, hogy „A bírósági tárgyalás nyilvános”. Mindkét törvény ismeri és szabályozza a nyilvánosság korlátozásának eseteit is, de a fő szabály a nyilvánosság érvényesülése.

A közigazgatási eljárások sajátos területei azok az eljárási szabályok, amelyek nem az egyes államigazgatási eljárásokban, hanem a tervezésben, a területfejlesztésben szabályozzák a nyilvánosság részvételét. A területfejlesztési koncepciók és a területrendezési tervek elfogadási rendjében kormányrendelet írja elő mind a környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokat bemutató dokumentációt, mind az egyeztetés és elfogadás rendjét [184/1996. (XII. 11.) Korm. rendelet]. E jogszabály 22. §-a (1) bekezdése írja elő, hogy a tervet kidolgozó „országos, illetve helyi napilapban, vagy más alkalmas módon köteles tájékoztatni az érintett települési önkormányzatokat és lakosságot”. A tájékoztatásban kell rögzíteni a lakossági észrevételek kifejtésének módját, lehetőségét, vagyis ez már egészen hasonló szabályozás az egy évvel korábban hatályba lépett környezeti hatásvizsgálati rendhez.

Építési jogunkban régóta ismert az építkezéssel érintett szomszédok valamilyen szintű részvétele az eljárásban, illetve a meghozott döntéssel szembeni jogorvoslati eljárásban történő önálló megjelenés. Ebben a körben többször változott ez a szomszédjogi eredetű szabályozás, volt olyan megoldás, amikor a tervezőnek csak meg kellett neveznie a szomszédokat és a hatóság döntötte el, hogy érintettek-e, ha igen megküldi-e részükre a határozatot vagy sem, de volt olyan időszak is, amikor még ez sem érvényesült megfelelően.

Fontos azonban, hogy ez nem az engedélyezési eljárásban való közvetlen részvétel, hiszen a közigazgatási döntés után kezdődik valamiféle szűkebb nyilvánosság. (Furcsa módon a tervezői szakértői bizottságok még az építési engedélyezési tervek nyilvános megvitatását sem tették lehetővé.) A témakör hatályos szabályozása, a [46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet szerint az építési engedélyről vagy annak elutasításáról szóló határozatot kézbesítés útján kell közölni a közvetlenül szomszédos ingatlanok felett rendelkező jogosultakkal.

Az érintettséget – e szabály értelmében – a közös határvonal, a telekhatár határozza meg. Ez a megoldás már egészen közvetlenül hasonlít a 152/1995. (XII. 12.) Korm. számú rendeletnek a hirdeteményre vonatkozó rendelkezéseire, azzal az eltéréssel, hogy az arányok lényegesen nagyobbak a környezetügyben, a telekhatár helyett a közigazgatási határ jelenti a „szomszédságot”. A környezeti hatásvizsgálatot, tehát nem csupán a határozatot, meg kell küldeni a tervezett fejlesztéssel, tevékenységgel érintett

település közigazgatási területével határos települések jegyzőinek. Ebben tehát a lényeges különbség az, hogy a környezeti hatásvizsgálat esetében még a *határozathozatal előtt* van mód a nyilvánosság, a „szomszédok” részvételére magában az eljárásban. Lényeges különbség az is, hogy az építési jogban az érintett szomszédok értesítése szűk, korlátozott nyilvánosságot eredményezhet, hiszen csak a közvetlenül érintettekre terjed ki.

Az építési jognál fontosabb előzmény, vagy hasonlóság az erőművek engedélyezése előtti közmeghallgatás, amely először 1992-ben jelent meg a magyar szabályozásban. Ennek hatályos előírásait a 73/1996. (V. 22.) Korm. számú rendelet tartalmazza és ennek 4. §-a egy közönség-tájékoztatási program kötelező lefolytatása után írja elő a közmeghallgatás megtartását. Ez a kötelezettség nem a hatóságra hárul – hanem arra a szakértői bizottságra, amelyet a villamos energia törvény (1994. évi XLVIII. törvény) 15. §-a (1) bekezdése alapján kell létrehozni. Az erőművekkel kapcsolatos közmeghallgatás eredménye (következménye) egy, a hatóságoknak szóló tájékoztatás, tehát még nem maga az engedély. Ez azt is jelenti egyben, hogy az erőmű energiahivatali közmeghallgatása *megelőzheti* a részletes környezeti hatásvizsgálatnál előírt környezetvédelmi közmeghallgatást. A gyakorlatban meg is történt néhány esetben, hogy a kétféle közmeghallgatás között több hónapos idő telt el és a közmeghallgatások – az elfogadás, az elfogadottság tekintetében – más-más következtetésre jutottak.

II. A tapasztalatok áttekintésének fórumai

A környezeti hatásvizsgálatok szabályozásának gyakorlati érvényesülését 1993., a jogintézmény hazai bevezetése óta többen, több alkalommal vizsgálták, elemezték, a környezeti hatásvizsgálat részeként, tehát nem önálló elemzés keretében. Ennek keretében foglalkozott maga a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 1998-tól Környezetvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: KöM) a környezeti hatásvizsgálatok értékelő és ellenőrző módszertanának kidolgozásával, a környezetvédelmi engedélyek nyilvántartásának, „adattartalmának” rendszerezésével.

E vizsgálatok közben, részben ezek folyamányaként számos műhelymunka készült el, ezek egy része beépült különböző elemző, tájékoztató tanulmányokba, néhány pedig publikációk részeként megjelent a Magyar Közigazgatás, illetve az ÖKO című folyóiratokban, továbbá tudományos tanácskozásról készült kiadványban (SZAB, Szeged 1996). Az Európai Unió egy PHARE projekt keretében támogatta is ezeket a vizsgálatokat (PHARE HU 9402-01-01-L30).

A KöM megbízására 1997–98-ban végzett vizsgálatairól az EMLA, (Environmental Management and Law Association) Környezetvédelmi Management és Jog Egyesület készített közbenső jelentést 1998-ban, amelyet több nyilvános és szakmai fórumon ismertettek és vitattak meg a hatásvizsgálatokat készítők valamint a felügyelőségek és – sajnálatosan alacsony számban – a környezetvédelmi társadalmi szervezetek képviselői.

A megyei főügyészségek és a Legfőbb Ügyészség 1999-ben a hatósági tevékenység egészére kiterjedő témavizsgálatot végeztek. A Legfőbb Ügyészség vizsgálta a jogorvoslati kérelmeket elbíráló Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség környezetvédelmi engedélyekkel összefüggő tevékenységét, és ott készült el az összefoglaló jelen-

tés is. Ez a vizsgálat az 1997. és 1998. években lefolytatott eljárásokat törvényességi szempontból ellenőrizte, és kiterjedt a hatásvizsgálatok mellett a környezetvédelmi felülvizsgálatokra és az önkéntes teljesítményértékelésekre is. Az ügyési ellenőrzés az 1995. évi LIII. törvény, valamint az államigazgatási eljárási törvény vonatkozó rendelkezéseinek érvényesülését, a hatósági eljárások anyagi és eljárásjogi tapasztalatait vizsgálta. Az ellenőrzés azt célozta, hogy ezekben az eljárásokban született határozatok (és maguk az eljárások) megfelelően szolgálták-e a jogszerű környezethasználatot és környezetvédelmi érdeket.

A környezetvédelmi társadalmi szervezetek részvétele a környezeti hatásvizsgálatokkal összefüggő hatósági eljárásokban önálló, külön témakör, külön vizsgálatokat, kutatást igényelne. Annyi bizonyos: a „zöldek” rendszeresen és folyamatosan figyelemmel kísérik a gazdaság tényleges működését és e működés legfontosabb – a környezetvédelmi hatósági munkában előzetes vagy részletes környezeti hatásvizsgálatként megjelenő – dokumentumait, fejleményeit, folyamatát. Részvételük a környezetvédelmi közmeghallgatásokon kevésbé látványos, sokkal inkább törekszenek az érdemi érdekérvényesítésre, a megbízható szakmai, szakértői véleményeken alapuló megnyilatkozásokra, a környezettudatos szemlélet elterjesztésére.

Saját vizsgálataim a környezeti hatástanulmányok és az eljárás átmeneti szabályozásának 1993-tól 1995 végéig terjedő időszakára, illetve az azóta folyó hatósági tevékenységekre terjedtek ki. (Ebből a munkából egy szakdolgozat és egy publikált előadás született.)

Az átmeneti időszak környezeti hatásvizsgálatai, két és fél év hatósági eljárásai a teljesen új hatósági funkció gyakorlati kialakulásának, helyesebben útkeresésének megnyilvánulásai voltak. A környezetvédelmi felügyelőségeknek 1990-től 1992-ig nem volt még kellő tapasztalata a kérelemre indult és saját, érdemi határozattal záródó eljárások lefolytatásában. 1992-ben a kormány a 27/1992. (I. 30.) számú rendelettel módosította a veszélyes hulladékokról szóló jogszabályt, az 56/1981. (XI. 18.) MT számú rendeletet.

A módosítás majdnem egy új jogszabály megalkotásával ért fel, hiszen bevezette a környezetvédelmi felügyelőségek elsőfokú engedélyezési hatáskörét és eljárását, az addig nem igazán egyértelmű szabályozás (szakhatósági állásfoglalás vagy engedély) helyébe. Ez, a másfél évvel a környezeti hatásvizsgálat átmeneti szabályaira vonatkozó 86/1993. (VI. 4.) Kormány számú rendelet előtt megjelent jogszabály alkalmazása kényszerítette ki a felügyelőségek számára, hogy az addig megszokott szakhatósági szerepkörből kilépve önálló, eljáró hatóságként vizsgálják a gazdaság szereplőinek környezethasználatlal járó tevékenységét.

A szakmai közvélemény viszonylag gyorsan túltette magát ezen az átmeneti és bevezető időszakon, noha a hatósági, szakhatósági közreműködés tapasztalatai, beidegződései időállóan bizonyultak: az utóbbi két-három évben lefolytatott elemzések, vizsgálatok megállapításai jórészt megismételték az „üttörő” korszakra, a kilencvenes évek hatósági gyakorlatára vonatkozó tapasztalatokat.

E tanulságok pedig azt mutatták, hogy a szabályozás céljától, lehetőségeitől és a jogalkotó elvárásaitól eltérően a nyilvánosság – az érintett lakosság, a hatásviselek és a környezetvédelmi társadalmi szervek – részvétele a környezetvédelmi hatósági eljárásokban ritkán érte el az érdemi döntéshozatalt döntően befolyásoló arányokat, ellenkezőleg általában túlságosan is visszafogott volt. A tapasztalatok azonban feltártak a

jogalkotó és a jogalkalmazó számára is hasznosítható elemeket, főként a hatásvizsgálattal érintett ügyek tartalmi-lényegi összefüggéseiben és az érintettség ehhez kapcsolódó nagyonis tematikus kötődésében.

A lakosság, a környezetvédelmi társadalmi szervezetek tipikusan és jellemzően a hulladékkezelő, lerakó telepek, égetők, illetve az erőművek, esetenként a szennyvíztisztítók és a közlekedési létesítmények eljárásaiban nyilvánítottak véleményt. Az is jellemző, hogy az e témakörökben született közigazgatási döntéseknek volt és van jellemző „utóélete” a nyilvánosságban: az érintettek olykor a hatósági eljárások jogerős lezárása után, a tevékenységek *megvalósítási* szakaszában fordultak az érdekvédelmi lehetőségekhez és eszközökhöz, a nyilvánosság fórumaihoz. Általánosan leszűrhető tapasztalat az is, hogy az engedélyköteles tevékenységek közül a hulladéklerakók, a veszélyes hulladék kezelők hatásvizsgálatait és eljárásait kísérte leginkább *kritikai élű* nyilvánosság, azaz elsősorban a bírálatok megfogalmazása.

A hatásvizsgálatok adatainak összegzését az éves statisztikai jelentésekből illetve az 1999-ben bevezetett adatlapok segítségével, a KöM végzi. Az adatok megismerésénél alá kell húzni, hogy 1993-ban csak fél év (VII. 4-től XII. 31-ig) állt rendelkezésre az eljárásokra, továbbá, hogy ebben az átmeneti időszakban 1995 végéig nem volt hirdetmény előírva, az előzetes hatásvizsgálatok csak a szakmai, szakhatósági nyilvánosság előtt váltak ismertté.

A KöM adatai szerint Magyarországon az előző hat és fél év során összesen 1474 környezeti hatásvizsgálati eljárást folytattak le a felügyelőségek az érdemi határozattal bezárólag. Az eljárások döntő részét az előzetes környezeti hatásvizsgálatok (90 %) és csak tíz százalékban a részletes hatásvizsgálatok képezték. Ez azt jelenti, hogy országosan mintegy 150 esetben kellett tartani közmeghallgatást az eltelt hat és fél év során.

III. Az átmeneti szabályozás időszakának tapasztalatai

Az 1995-ig határozattal zárult 545 eljárásból közel 60 közmeghallgatás, tárgyalás szolgálta a nyilvánosság érvényesítését. Mivel ekkor még nem volt hirdetmény, gyakorlatilag majdnem félezer környezetvédelmi engedély úgy született meg, hogy az eljárásokról csak a szakhatóságok képviselői, szakértői és a hatástanulmányok készítői, valamint a beruházók, kérelmezők vezetői szerezhettek tudomást, *a helyi közvélemény, a nyilvánosság azonban nem.*

Nyilvánvaló, hogy ennek az időszaknak a tájékoztató, informatív hatása szűk körben érvényesült és nem valósulhatott meg az érintettek részvételének a joga a döntéshozatalt megelőző környezetvédelmi hatósági eljárásokban. A tapasztalatokat ezért megbontva, az 1993–1995 közötti időszakra, illetve a hatályos szabályozás utolsó négy évére vetítve értelmezhetjük.

A legtöbb európai mintától eltérően tehát az átmenet, a gyakorlás éveiben nem volt teljes körű a nyilvánosság. Ehhez még hozzá kell tenni, hogy Magyarországon egyébként is más a szabályozási és a ténybeli helyzet, mint a szabályozást már régebben alkalmazó államokban, Hollandiában, Angliában, vagy az Egyesült Államokban. Az előzetes környezeti hatástanulmány benyújtásával (EKHT) kezdődő magyar államigazgatási eljárás ismeri a bejelentési kötelezettséget, de rögtön hozzáteszi, hogy maga az eljárás a hatásvizsgálattal dokumentáció benyújtásával kezdődik. Az európai közösség

országában már régebben alkalmazott előkészítő szakasz (scoping) tehát nem része a magyar eljárásnak, és nem volt része az átmeneti szabályozásnak sem.

Gyakori tapasztalat volt azonban, hogy a hatástanulmányok készítői, a tervezők és a szakértők, illetve maguk a beruházók a dokumentáció elkészítése vagy befejezése előtt, mindenképpen a véglegesnek szánt beadvány elkészítése előtt felkeresték a felügyelőségeket, esetenként írásos állásfoglalást, ismertetést kérve az eljárásról, illetve a dokumentáció tartalmához, esetleg az adott területen a hatóság által ismert környezeti adatok megszerzése céljából. A felügyelőségek és a szakértők tapasztalatai szerint ezek a megelőző, eljárás előtti konzultációk hasznosak lehetnek nemcsak a hatásvizsgálatot végzőknek, hanem a hatóságok képviselőinek is. A szakértők – a személyes kapcsolatfelvételen túl – megismerhették a hatósági előírásokat, igényeket, sőt az adott területre vonatkozó környezetállapot adatait. Ez utóbbi miatt a hatóságok képviselői sem idegenkednek ettől a formától, hiszen az így egyeztetett adatokra támaszkodva elkészített hatástanulmány esetén nagyobb az esély a pontosságra, a szakszerűségekre és kevesebb alkalommal kell kiírni hiánypótlási felhívást a kérelem benyújtását követő szakaszban.

Az átmeneti szabályozás időszakában, 1995. végéig, a környezeti hatásokkal érintett lakosok számára a nyilvánosság lehetőségét tehát az RKHT-k miatti tárgyalás biztosította, kivéve a katonai titok védelme alatt álló létesítményeket. A KÖM már idézett adatai szerint mintegy 60 közmeghallgatást – ekkor még nyilvános tárgyalást – kellett megtartani.

A hatóságok szinte kizárólag a 86/1993. (VI. 4.) Korm. számú rendelet által eleve, kötelezően részletesnek előírt hatástanulmányokat követelték meg, tartottak tárgyalásokat. A két és fél év rövid volt ahhoz, hogy az RKHT-k tartalmi összetételéből az egész jogintézményre érvényes megállapítások szülessenek. A leggyakoribb témakörök az autópálya-fejlesztések, a szennyvíztisztítók és a hulladéklerakók részletes hatásvizsgálatai voltak.

A lakossági részvétel számaránya nagyon változatos volt. Előfordult, hogy a kötelezően jelenlévő szereplőkön, a hatóságok és a beruházók, tervezők, szakértők képviselőin kívül szinte alig volt jelen érintett, de előfordult, hogy a fórum „falugyűlés” méretét öltötte. Átlagosan 45–55 fő érintett vett részt az eljárásokban, ahogy azt a jegyzőkönyvek bizonyítják. A népesebb fórumok esetében kissé nehézkessé is vált az érintettség vizsgálata: a jelenlévők egy része nem, vagy címhiányosan töltötte ki a jelenléti íveket, így csak vélelmezni lehetett a részvételi jogosultságot.

A kérdések, véleménynyilvánítások többsége a légszennyezésre, a zajkibocsátásra, és a másodlagos veszélyforrásokra (egészségkárosító hatásokra) vonatkozott. Minden fórumon szakszerű válaszok hangzottak el – többnyire a dokumentációkat összeállítók részéről, kevesebb esetben a hatóságok képviselői részéről. A válaszok fogadtatása nagyon eltérően alakult, de több esetben előfordult, hogy a lakosok nem vagy kételkedve fogadták el a felvetéseikre adott válaszokat. Az időszak tárgyalásain elhangzott kérdések egy kisebb részét a fórum után, írásban is megválaszolták, főként a környezetvédelmi felügyelőségek képviseletében. Általános tapasztalat, hogy a fórumok ritkán gyakoroltak érdemi befolyást a hatósági döntésekre: nincs adat arról, hogy kizárólag a lakosok tiltakozásának hatására utasítottak volna el részletes hatástanulmányt, ellenkezőleg: az elutasításoknál inkább jellemző, hogy a lakossági észrevételek, kritikák egybevágtak a környezetvédelmi felügyelőségek és a szakhatóságok fenntartásaival.

Azokban az esetekben, ahol mind a hatóságok, mind a lakosok nem mondtak a benyújtott dokumentációk végül nem kaptak környezetvédelmi engedélyt. A kritikai észrevételekkel fogadott esetekben (például szennyvíztisztítók) ahol viszont a hatóságoknak nem voltak lényeges kifogásaik a környezetvédelmi engedélyek kiadásra kerültek. A korai közmeghallgatások pozitív tapasztalata, hogy a beruházók megerősítve látták saját álláspontjukat több, az eljárásokban addig feltételelesen szerepeltetett megoldás (sebesség-korlátozás, zajgátló fal, vadátjáró stb.) megvalósítása tekintetében. Ebben a legitimáló hatásban szerepet játszhatott, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi követelmények érvényesítése költségnövekedéssel jár, márpedig a beruházások jelentős része költségvetési (állami és önkormányzati) forrásokból valósult meg, ezért a beruházók igyekeztek lefaragni ezekből a kiadásokból.

Az átmeneti szabályozás is kizárta a nyilvánosságot a katonai titokvédelem alá tartozó tevékenységek hatásvizsgálati eljárásából. Az ezzel összefüggő engedélyek kiadása előtt a környezetvédelmi felügyelőségeknek tájékoztatni kellett az érintett önkormányzatot [86/1993. (VI. 4.) Korm. rendelet 7. §-a (1) bekezdése]. Az ismert néhány esetben (Zengő-hegyi rádiólokátor, Kecskeméti repülőtér) a felügyelőségek és a Honvédelmi Minisztérium képviselői tájékoztatták a települési önkormányzatokat, a megoldással azonban nem mindenki értett egyet. (Fülöp Sándor, az EMLA-vizsgálatban például kevésnek ítélte ezt a módszert.)

Kétségtelen, hogy a nyilvánosság elmaradása, illetve ilyen fokú szűkítése a lakosság bizalmatlanságát erősítheti. A legsúlyosabb gond az átmeneti szabályozás időszakában azonban mégis az volt, ahogyan a fórumokat meghirdették: „a helyben szokásos módon” történt közzétételek (például a helyi lapokban apróhirdetés formájában) nem érték el a kívánt célt, a lakosok többsége nem szerzett tudomást sem a tárgyalásról, sem a hatásvizsgálat tárgyát képező tevékenység, projekt mibenlétéről, környezeti hatásairól. Erről a problémáról a jogalkotó idejében tudomást szerzett, hiszen a hatályos szabályozás már tartalmaz garanciális elemeket a szélesebb nyilvánosság biztosítására. A 152/1995. (XII. 12.) Korm. rendelet a közmeghallgatási adatok egy helyi vagy egy országos napilapban való közzétételét emelte be a felügyelőségek kötelezettségei közé. Ez a legfontosabb tapasztalat és változtatás a nyilvánosság érvényesítésében a régi és a hatályos szabályozásban.

IV. Tapasztalatok a hatályos szabályozás időszakában

1996-tól 1999 végéig a felügyelőségek 929 környezetvédelmi engedélyezési eljárást folytattak le, ezek során majdnem ezer hirdetményezést írtak elő (a bármely okból megismételt eljárások miatt) és mintegy 90 közmeghallgatást tartottak meg a Ktv. és a 152/1995. (XII. 12.) Korm. számú rendelet előírásai, vagyis a hatályos szabályozás szerint.

Erről az időszakról jóval több érdemi tapasztalat, sőt felügyeleti vizsgálati anyag áll rendelkezésre mint az átmeneti szabályozás időszakából. Fodor László a közmeghallgatásokon elhangzott vélemények, álláspontok szerepét az informális társadalmi nyomás mellett az ügy szempontjából lényeges észrevételek kötelező megvizsgálásának lehetőségeként értékeli.

Magyar Emőke és Tombácz Endre részletesebben is kifejtette tapasztalatait és a dokumentációkat készítőik részére ajánlott követelményeket, magatartásmintákat. Jelezték a közmeghallgatásokkal kapcsolatban, hogy „nagyon nehéz feldolgozni az ott hallottakat”. Mindennek van ellenzője vagy támogatója, a lakosság mellett az intézmények érdekeit is figyelembe kell venni, ezek gyakran ellentmondóak, a lakossági véleményekben keverednek a környezeti szempontok és a társadalmi-gazdasági elemek, a lakosok általában súlyosabbnak tartják a várható környezeti hatásokat mint a hatásvizsgálatok készítői, az egész pedig áthatja a bizalmatlanság és a kiszolgáltatottság szubjektív érzése.

Különösen érzékeny kérdés lehet a világszerte ismert *kompenzáció* problémája. Magyarországon is voltak próbálkozások erre és ezek egyes közmeghallgatásokon is teret kaptak, burkoltan vagy nyíltan elhangzottak (pl. az erőművek 1996. évi közmeghallgatásain). *Magyar Emőke és Tombácz Endre* felhívta a figyelmet arra, hogy „nagyon sok település kiszolgáltatott helyzetben van, és így nem szabad akaratóból dönt a kompenzálás elfogadásáról...”.

Ez a megállapítás csak alátámasztja a hatásvizsgálatok ügyében döntést hozó felügyelőségek felelősségét: semmiképpen a lehetséges kompenzáció oldaláról, hanem kizárólag a tényleges környezeti hatások felől közelítsék meg a tárgyalt témakört és hozzanak határozatot az engedély megadásáról vagy a hatástanulmány elutasításáról.

Az *ügyési vizsgálatok* az 1997. és az 1998. évet érintették. Az alapadatok szerint a két év alatt 614 kérelem került a felügyelőségekre, ezekből 1997-ben 283, 1998-ban 250 határozat született, a két év alatt összesen 446 engedély. (A Legfőbb Ügyészség és a KöM adatai eltérnek: az előbbi a környezetvédelmi felülvizsgálati és az önkéntes teljesítményértékelési eljárásokra is kiterjedt, az utóbbiban csak a hatásvizsgálatok adatai szerepelnek.) Az engedélyek kiadása előtt a két vizsgált évben 29 ügyben volt közmeghallgatás. Az utóbbi adat azt bizonyítja, hogy a kilencvenes évek második felében csökkent a részletes környezeti hatásvizsgálatok száma, a korábban jellemző (összes kérelmek arányához viszonyítva) 10 %-ról 6,5 %-ra. A felügyelőségi tapasztalatok szerint ennek az lehetett az oka, hogy az időszakra jellemző állami nagyberuházások (autópályák, erőművek) hatásvizsgálati eljárásai már korábban, a főügyészségek által vizsgált időszak előtt lezajlottak, új beruházás az RKHT-ra kötelezett ügyekben kevesebb indult, amelyekre pedig sor került, azoknál – éppen a lakossági fórumok tapasztalatai alapján – a beruházók és a szakértők óvatosabbá váltak. A közmeghallgatással együtt járó eljárás elkerülésére különösen a régi veszélyeshulladék-lerakók ügyeiben történtek próbálkozások és számos eljárásban még mindig nincs jogerős határozat. A végleges lerakóvá minősítés ügyében az nehezíti a jogerős döntések meghozatalát, hogy ezek a létesítmények *átmeneti tárolóként* készültek el a hetvenes és a nyolcvanas években, tehát a hatályos környezeti szabályozás előtt. A veszélyes hulladékok tulajdonosai ezekben az eljárásokban nem önmagában a nyilvánosságtól óvakodnak, hanem attól tartanak, hogy a javukra szóló döntéseket megghiúsíthatja a lakosság veszélyeshulladék-ellenes attitűdje és az, hogy ezekben a kérdésekben a legaktívabbak a környezetvédelmi társadalmi szervezetek is.

A *Legfőbb Ügyészség* megállapítása szerint a felügyelőségek minden RKHT-val kapcsolatos eljárásban megtartották a közmeghallgatást. A nyilvánosság érvényesítésének garanciális szabályait csak egy esetben nem tartották be, amikor elmaradt a helyi vagy országos napilapban való közzététel. Előfordult az is, hogy a közzétételről történt

jegyzői és felügyelőszéki intézkedéseket nem dokumentálták megfelelő pontossággal. Egyetlen esetben fordult elő az, hogy a közmeghallgatásról nem jegyzőkönyv, hanem emlékeztető készült. Az ügyészi vizsgálat szerint a lakosság illetve a képviselőtükré alakult környezetvédelmi és más szervezetek jelenléte a közmeghallgatáson, valamint részvételük az engedélyezési eljárásban *nem jellemző*. Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezetek aktivitása általában nem volt jelentős a hatásvizsgálati eljárások összességében sem. Közreműködésük ráadásul nem minden esetben alakult a jogalkotó által biztosított lehetőségek szerint, azaz előfordult, hogy nem ügyféli minőségben jelentek meg, vagy nem igazolták azt a Ktv. 93. §-a (2) bekezdésében előírtaknak megfelelően.

A felügyelőszéki határozatok meghozatalában a közmeghallgatások tapasztalatai, az ott elhangzott viszonylag kevészámú lakossági észrevételek és azokra adott szakértői válaszok – bár a határozatok indokolásaiban következetesen megjelentek – nem játszottak igazán fontos, meghatározó szerepet. Kérelem elutasítására a közmeghallgatásokon feltárt környezetvédelmi okból egyetlen vizsgált esetben sem került sor.

Fontos megállapítása az ügyészi vizsgálatnak, hogy a közmeghallgatások lebonyolítása sokkal időigényesebb, mint ahogyan azt a jogalkotó eredetileg feltételezte és szabályozta. Ez azért fontos felismerés mert ha összevetjük azzal a tapasztalattal, hogy a környezetvédelmi társadalmi szervezetek több ügyben is túl korán (az RKHT benyújtása előtt) vagy túl későn (az engedély kiadását követően) jelentkeztek be az eljárásba, akkor látható: a Ktv.-ben előírt 90 napos elintézési határidő nem elegendő a nyilvánosság következetes biztosítására.

Fodor László megállapítása, hogy ti. „a döntést tehát nem a lakosság hozza meg, sőt abba közvetlen módon beleszólni sem tud”, alátámasztja az előző tapasztalatokat, bár későbbi véleményével, amely szerint a felügyelőszék (amikor az összes rendelkezésre álló adat alapján dönt) nincs tekintettel a lakossági javaslatokra, nem lehet maradéktalanul egyetérteni. Az érdemi határozat meghozatalakor az összes adat azt jelenti, hogy azokban benne vannak a felvetések és a szakértői válaszok is, vagyis közvetve a lakossági vélemények mégiscsak befolyásolják a döntést, hiszen a felügyelőszék nem kerülheti meg az észrevételeket, nem szűkítheti le a nyilvánosság jogszabályi előírásán alapuló formáit és lehetőségeit. Az a körülmény, hogy a vizsgált időszakban a nyilvánosság érvényesülése nem volt megfelelő, nem a jogalkotói (és az európai szabályozás szerinti) elvárásoknak megfelelően alakult, szélesebb társadalmi attitűdökre vezethető vissza. Megoldás lehet persze a hazai szabályozás, különösen az RKHT-köteles tevékenységek listájának az újragondolása, erre Fodor László is számos javaslatot tett.

A kiemelt nagyberuházások (erőművek, autópályák) és a kiemelt környezeti kockázatok (veszélyeshulladék-lerakók) jelentő tevékenységeket bemutató RKHT-k közmeghallgatásai váltották ki a legnagyobb érdeklődést. Ezeknek az eljárásoknak a fórumain jellemző volt a többszáz fős részvétel (Litéri Erőmű, Algyői Erőmű), de előfordult, hogy az érdeklődők be sem fértek a terembe (Szári bauxitbánya). Másfelől az autópályákkal kapcsolatos lakossági érdeklődés a kilencvenes évek közepén jóval nagyobb volt (közismert példa erre Lajosmizse és az autópálya miatti elkerülő út esete), mint az időszak végén. Valószínűsíthető, hogy az autópálya-fejlesztések időbeli elhúzódnása mérsékelte az érdeklődést, amely így majd akkor fog megélni, ha a tényleges építkezések is folytatódnak.

A veszélyeshulladék-kezelő létesítmények (lerakók, égetők) közmeghallgatásai egy-egy felügyelőségen viszonylag ritkán fordultak elő (nincs is elegendő engedélyezett veszélyeshulladék-lerakó még Magyarországon), de akkor élénk lakossági érdeklődést váltottak ki. Mint az több vizsgálatban is kiderült, a lakossági észrevételek ebben a témakörben vágtak leginkább egybe a szakhatóságok észrevételeivel, valamint a felügyelőségek felvetéseivel. Az eljárásnak ebben a szakaszában a hatóságok képviselői már túljutottak az előzetes hatásvizsgálaton, így a lakossági észrevételek már többnyire számukra ismert kérdésekre vonatkoztak. A veszélyeshulladék-tároló-kezelő tevékenységek váltották ki a lakosságból a legtöbb bizonytalanságot és bizalmatlanságot. Tény az is, hogy a lakossági kritikák a kérelem elutasítása felé motiválták a hatóságokat: Bócsán a lakossági észrevételekhez hasonló tartalmú szakmai szempontok alapján nem engedélyezték egy helyi veszélyeshulladék-kezelést.

Az összesített adatok is alátámasztják ezt a kiemelt érdeklődést, hiszen 152 veszélyeshulladék-kezelő létesítmény hatásvizsgálata történt meg a vizsgált hat és fél év alatt. Nem mellékes az sem, hogy ahol a hatóságok és a lakosság egyaránt ellenezte a tervezett megoldás(oka), ott feloldódott a lakosság bizalmatlansága.

Más esetekben viszont átjárta a közmeghallgatást a lakosságnak a szakértőkkel és a hatóságokkal szembeni bizalmatlansága, attól tartva, hogy túlzottan a kérelmezők mellé állnak.

A nyilvánosság részvételével, biztosításával összefüggő hat és fél éves tapasztalatok birtokában nem eltúlzott azt állítani, hogy a *magyar környezetvédelmi szabályozás* elérte a kezdeti célkitűzéseket, azt, hogy alakuljon ki egy, a közigazgatási eljárásokban addig ismeretlen, új eljárási forma; alakuljon ki az Európai Unió elvárásainak megfelelő hatásvizsgálati eljárás. Mindeközben persze az uniós elvárások és a tagállamok belső szabályozásai is előreléptek: az 1985. évi átfogó szabályozás 1997-ben és 1999-ben is változott, kiegészült például az *integrált szennyezés-megelőzés és -ellenőrzés* szabályaival. Az 1997. évi módosítás külön kiemelte a lakossági észrevételek figyelembe vételének a szükségességét. Az említett vizsgálatok megállapításai szerint a magyar hatóságok megfeleltek az ilyen elvárásoknak. Az teljesen természetes, hogy a nyilvánosságnak az érdemi döntésekre gyakorolt hatását ma a hatóságok és a szakértők és a tudomány képviselői eltérően ítélik meg.

Az a tényszerű tapasztalat, hogy bizonyos közmeghallgatásokon kevés a résztvevő és kevés az érdemi észrevétel mindenestre valóban jelzi, hogy a jogalkotásban és a jogalkalmazói gyakorlatban is célszerű előrelépni, már az egységesebb joggyakorlat érdekében is. Megfontolásra érdemes, hogy a jogalkotó módosítsa a jelenlegi szabályozás néhány elemét, például az integrált szennyezés-megelőzés szabályainak és az egységes környezetvédelmi engedélynek a tervezett hazai bevezetésekor.

V. A nyilvánosság érvényesítésével összefüggő jogi lehetőségek

Összegezve a tapasztalatokat, megállapíthatjuk, hogy a hirdetményekkel összefüggő és a közmeghallgatásokon érvényesített nyilvánosság *formailag* megfelel a hatályos hazai szabályozásnak és a tagjelölti időszakban az Európai Unió részéről kifejezett elvárásoknak.

- A lakossági részvétel a hatósági eljárásokban a szabályozáskor a jogalkotó által feltételezettnél alacsonyabb szintű és mértékű volt.
- A nyilvánosság fórumain az észrevételek nem tártak fel olyan kérdést amelyet az eljárásokban résztvevő hatóságok nem vizsgáltak volna az eljárás valamelyik szakaszában.
- Az észrevételekre általában már a fórumokon, de legkésőbb az ügydöntő határozat meghozataláig választ adtak a szakértők vagy a hatóságok képviselői.
- Az észrevételek nem változtatták meg az érdemi döntések tervezeteit, de számos fontos részlet (környezetvédelmi intézkedések, határértékek) tekintetében befolyásolták azokat, mégpedig a következetesebb, szigorúbb környezetvédelmi szabályok irányában ha a mérlegelés lehetősége fennállt.

A joggyakorlat, a hatósági munka fejlesztése érdekében célszerű folytatni a rendszeres elemző, értékelő vizsgálatokat, célszerű kidolgozni a megfigyelés egységes módszereit. Ennek hatósági keretei a Környezetvédelmi Minisztérium és a környezetvédelmi felügyelőségek részéről adottak. A kialakult gyakorlat szerint mind az EMLA-vizsgálati anyagot, mind a Legfőbb Ügyészség összefoglaló jelentését megismerhették azok akik a tényleges engedélyezési eljárásokat lefolytatták. Ennek jelentősége meghatározó lehet a hatósági munka – egyébként eltérő – színvonalának fejlesztésére. A környezetvédelmi hatóságok jelenleg nincsenek megfelelő helyzetben sem a létszám, sem a munkafeltételek tekintetében. A kilencvenes években már eddig a felügyelőségekhez telepített hatáskörök és a következő években tervezett feladatbővítések (hulladékgazdálkodás, felszín alatti közeg védelme) következtében az elsőfokú környezetvédelmi hatóságok vagy nem tudják majd ellátni megfelelő színvonalon a feladataikat vagy tovább növekszik az elintézési határidő (nem a késedelem, hanem a törvényes időn belüli lassú lemaradás) kiterjedése. Mindezek miatt ténylegesen fontos és szükséges a hatósági munka feltételeinek érdemi javítása.

A szakértők, a hatásvizsgálatokat készítő szakmai szövetséget hoztak létre, megindult a szervezett képzés, megnyugtató színvonalú szakirodalom jelenik meg (de nem biztos, hogy jó a hozzáférés esélye), azonban a nyilvánosság és a szakértők „találkozása” megalapozottabb előkészítést, professzionálisabb kommunikációs együttműködést igényel. Célszerű lenne ha a szakértők a nyilvánosság fórumain általánossá tennék a kommunikációs szakértők segítségét, közreműködését.

A szabályozás továbbvitelének lehetőségei elsősorban az integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzés szabályozásának, az IPPC-nek a hazai bevezetésekor nyílnak meg:

- A sajtóközleményeket a közmeghallgatás előtti 30. és 15. npra célszerű rendelni.
- A közmeghallgatás előtti npra célszerű előírni emlékeztető jellegű közlemény megjelentetését.
- Kívánatos lenne az elektronikus tájékoztatás eszközeinek az igénybevételét is lehetővé-kötelezővé tenni.
- Törvényi szintű szabályozást igényel az érintettek és a döntéshozók viszonyának a rendezése, az, hogy a hatóságok milyen mértékben és módon kötelesek érvényesíteni az észrevételeket döntéseikben.

- A közigazgatási területek figyelembe vétele mellett (helyett) a tervezett tevékenység tényleges hatásterületének figyelembe vétele célszerű, vagyis viszonylag kisebb területen átfogóbb nyilvánosságot kellene biztosítani.

A magyar környezetvédelmi jog részterülete a nyilvánosság kérdése. A jogterület fejlődése azonban nem lehet teljes a környezetvédelmi döntések megalapozottabb, érdemibb nyilvánosságának biztosítása nélkül. A környezetünk az a közeg, ahol a nyilvánosság nem öncél, hanem a teljesség, az érintettség, a társadalmi önazonosság és a cselekvő részvétel megértésének, elérésének és megteremtésének egyik lehetséges eszköze.

Felhasznált irodalom

- Fodor László: A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései. Magyar Közigazgatás, 1996. december 727–734 p.
- Fodor László: Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon. Bifor Kiadó, Miskolc 2000.
- Fülöp Sándor: A magyarországi környezeti hatásvizsgálati gyakorlat elemzése. Közbenső jelentés. EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest 1998.
- Környezeti hatásvizsgálati eljárások megoszlása. Táblázat. Környezetvédelmi Minisztérium Stratégiai Tervezési és Együttműködési Főosztály, Budapest 2000. november.
- Összefoglaló jelentés a környezetvédelmi felügyelőségeknek a környezeti hatásvizsgálattal, a környezetvédelmi felülvizsgálattal és teljesítményértékeléssel kapcsolatos hatósági eljárásainak törvényességi vizsgálatáról. Legfőbb Ügyészség, Budapest 1999. Ig. 283/1999.
- Magyar Emőke, Tombácz Endre, Szilágyi Péter: Hatásvizsgálat, felülvizsgálat. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1997.
- Mondok Zsuzsa, Magyar Emőke, Havas Ádám, Tombácz Endre: Környezeti hatásvizsgálat értékelő és ellenőrző módszertan kidolgozása. Vitaanyag. Környezetvédelmi Minisztérium Stratégiai Iroda, Budapest 1998. Str-363/98.
- Miklós László: A környezeti hatósági eljárások nyilvánossága. (Az 1996. szeptember 12-i szimpózium előadásának összefoglalója.) Szegedi Akadémiai Bizottság 1996.

LÁSZLÓ MIKLÓS

DIE ERFAHRUNG ÜBER EINFLUSS DER ÖFFENTLICHKEIT IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN IM UMWELTWESEN

(Zusammenfassung)

Aufgrund der Effektivitätsmessungen in Bezug auf Umwelt, die im Jahre 1993 provisorisch und später, im Jahre 1995 mit der zur Zeit geltenden Regelung eingeführt wurden, haben die Umweltbehörden bis Ende 1999 insgesamt 1474 Umweltgenehmigungen erteilt. Im Genehmigungsverfahren im Umweltwesen hat auch die Öffentlichkeit eine Rolle gespielt. Eine Regelung, die den Erwartungen der Europäischen Union entspricht, ist im Jahre 1995 mit dem Inkrafttreten des neuen Umweltgesetzes zustande gekommen. Die Erfahrungen über den Einfluß der Öffentlichkeit ließen sich aufgrund der Tätigkeit der Behörde und der durch die Naturschutzvereine bzw. der Generalstaats-anwaltschaft durchgeführten Zieluntersuchungen analysieren. Laut Feststellungen der Analysen spielt die Öffentlichkeit bei den Entscheidungen im Laufe der vorhergehenden Effektivitätsmessungen nur eine geringe Rolle. Öffentliche Anhörungen in Bezug auf die ausführlichen Effektivitätsmessungen im Bereich Umwelt haben hauptsächlich nur im Zusammenhang mit Kläranlagen für Sondermüll ein besonderes Interesse erregt. Man hat oft erfahren, daß die Regelung der Teilnahme der Öffentlichkeit auf die Entscheidungsprozesse positiv gewirkt hat, in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung gibt es aber weitere Aufgaben. Die erste derartige Untersuchung der Problematik hat die Wichtigkeit der Öffentlichkeit bestätigt.