



COLLECTIO
IVRIDICA
VNIVERSITATIS
DEBRECENIENSIS
VIII.



A környezeti hatásvizsgálat osztrák szabályai, a magyar és az európai közösségi joganyag tükrében

1. Bevezetés – problémafelvetés

Hazánknak a szomszédos országokkal fennálló nemzetközi kapcsolatai igen érzékenyek. Ennek okai közt szerepel – talán nyugati szomszédjaink kivételével – hagyományosan a határon túli magyar kisebbségek kiszolgáltatott helyzete, és – *immár magyar-osztrák viszonylatban is* – a *környezetvédelmi konfliktusok* felmerülése. Hazánkban a rendszerváltás társadalmi oldalának részeként (egyések szerint egyik motorjaként) fokozódott vagy talán helyesebben szólva megjelent a környezeti érzékenység, ami e kapcsolatokat is érintette (ld. Bős-Nagymaros). A környezetügy és a demokrácia fejlődésének kérdése tehát összefonódott egymással. Ausztriáról pedig azt tudjuk, hogy a környezetvédelmi ügyekben az egyik éllovas az Európai Unión belül.

A sors játéka, hogy amikor az osztrák környezeti hatásvizsgálatról szóló tanulmányomat Bécsben írni kezdtem, meghívást kaptam egy a vasfüggöny és a kommunista rendszer lebontásának 10 évéről szóló rendezvényre. Másnap hallhattuk az örömteli hírt, mely szerint Ausztria és hazánk megnyerte a csatát, a génmódosított kukoricák hazai köztermesztésbe vonását lehetővé tevő, európai bizottsági tervvel szemben, mivel azt a Tanács minden eddiginél magasabb szavazataránnyal elvetette. *Közös ügyeink* alkalmat kínálnak annak a disszonanciának a kifejezésére, amit a *heiligenkreuzi hulladékégető mű terve* kapcsán érezhetünk. A környezeti ügyekben magukra sokat adó szomszédjaink ugyanis – mint az a médiából közismert – közvetlenül a mi határainkra kívánják telepíteni ezt a létesítményt, ami már önmagában is ellentmondásra utal. Hatástanulmányokra hivatkozva, nem egészen meggyőző módon (szakmai körökben vitatottan) azt állítják, hogy nem lesznek az országhatárt átlépő, jelentős negatív hatásai. Ha tényleg nincsenek káros hatások (s ilyenek nyilván osztrák földön sem lennének), akkor viszont vajon mi indokolta a logisztikai szemponttal aligha magyarázható helyszínválasztást? – kérdezhetjük, s talán nem minden ok nélkül.¹

¹ A környezeti összeegyeztethetőségről szóló, 2008 elején felülvizsgált nyilatkozat (erre ld. az 5. pontban írtakat!) szerint a helyválasztás indoka a határokon átnyúló ipari parkban felmerülő

A létesítményre egyébként első fokon már megszületett az engedély,² annak ellenére, hogy a létesítéssel szemben osztrák ügyfelek (mint a burgenlandi környezetvédelmi ügyész) mellett magyar szervezetek – a Magyar Állam mellett több hazai önkormányzat, néhány ezer szentgotthárdi lakos és több társadalmi szervezet is – kifogást emeltek. A kifogások túlnyomó részét a burgenlandi kormányhivatal visszautasította, részben az ügyféli jog hiánya, részben a határidő késedelme miatt. A többi szakértői véleményekre hivatkozással hátrította el. Fellebbezési szándékát több magyar szervezet is közölte, de ezeknek – egy szentgotthárdi természetvédő egyesület kivételével – ügyféli joga valójában nincsen. (A kézirat elkészülésekor a fellebbezési határidő még nem telt le.) A hatósági eljárással egyébként párhuzamosan konzultációk folytak, és folynak jelenleg is a két ország szakpolitikusi között, amelyek során a magyar álláspont egy tőlünk jóval távolabbi helyszínen keresését célozza. A megoldást talán e tárgyalások hozzák majd.

Féltetve azonban ezeket, s az előjáróban felvetett, joga kívüli tényezőket, a környezeti hatásvizsgálat (a továbbiakban: Khv.) magyar szabályait ismerőkben (tehát a környezetjog terén járatos szakemberekben is) kérdések merülnek fel az említett tények alapján. Vajon milyen hatékony, mennyire komoly jogintézmény a Khv. az osztrák engedélyezési rendszerben? Megvéd-e minket (akár a mi részvételünk nélkül is) az esetlegesen káros hatásoktól (érvényesíti-e, pl. az elővigyázatosság elvét)? Vajon ki az a környezetvédelmi ügyész? Hogyan biztosítja Ausztria az eljárásban való széleskörű részvételt, ha az érintett települési önkormányzatok ehhez való jogát nem ismeri el? Ki rendelkezik egyáltalán ügyféli joggal, és fellebbezhet a döntés ellen?

Adott tehát egy sor kérdés, ami már első ránézésre is kiváló terepet biztosít egy osztrák-magyar jog-összehasonlító elemzéshez. Az alábbiakban ennek az egybevetésnek csupán az első lépésére teszek kísérletet: az osztrák jogi megoldás elemzésére – magyar és európai szemmel. Ennek során törekszem a felvetett kérdések megválaszolására, s az osztrák jog vizsgálata alatt előkerült érdekességek kiemelésére, valamint az újabb ítélkezési gyakorlatban felmerült

gazdasági érdek, illetve a termelt hő hasznosítása. Fennáll továbbá a lehetőség, hogy az osztrák vállalatok mellett a magyarok is kapjanak hőenergiát – ezért felesleges a helyszíni alternatívák vizsgálata. http://www.kvvm.hu/cimg/documents/Ung_UVE_Zusammenfassung.pdf (letöltés: 2009. március 5.)

² Ennek elemzésére itt nem vállalkozom, magyar összefoglalója elérhető az interneten: http://www.kvvm.hu/cimg/documents/A_heiligenkreuzi_hulladekegeto_ZI_5_B4035_288_2009_szamu_engedelyenek_magyar_nyelvu_osszefoglaloja.pdf (letöltés: 2009. március 6.)

problémák felvillantására.³ A Khv. európai közösségi és magyar szabályait azonban nem hivatkozom, azokat ismertnek tekintem.

2. A szabályozás története, forrásai

Ausztriában a környezetvédelem terén megoszlanak a jogalkotási és a végrehajtási hatáskörök a szövetségi és a tartományi szint között. 1994-ig az alkotmánytörvény (Bundesverfassungsgesetz, B-VG) a szövetségi jogalkotónak csak szűk körben adott mozgásteret (pl. a veszélyes hulladékok vagy a veszélyes légszennyezettség tárgyköreiben), amit a tartományok jogköre korlátozott. Ahhoz, hogy Ausztria szövetségi szinten be tudja vezetni a környezeti hatásvizsgálat (Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP) intézményét, amely átfogó jellegénél fogva nehezen fért meg ezzel az ágazati feladatmegosztással, külön alkotmánymódosításra volt szükség (1994, 11. cikkely (1) bek. 7. pont).⁴ Ez érdekes módon azt is jelenti, hogy a hatásvizsgálatra vonatkozó, legfontosabb előírások a B-VG részei lettek. 2008 januárjában aztán az első alkotmány-reformtörvény (Bundesverfassungsbereinigungsgesetz, BGGI 2/2008) a Khv-ra vonatkozó szabályok egy részét az egyszerű törvények rangjára helyezte, s csak a hatásköri normák maradtak az alaptörvényben.

E rendkívül bonyolult⁵ rendelkezéseket összefoglalva főszabálynak az tekinthető, hogy a hatásvizsgálat, illetve az érintett tevékenységek engedélyezése tekintetében szövetségi a jogalkotás, de tartományi a végrehajtás. Ehhez képest a várhatóan jelentős környezeti hatású szövetségi utak (a mi fogalmaink szerint az autópályák és gyorsforgalmi utak) és nagysebességű távolsági vasutak környezeti hatásvizsgálata, illetve engedélyezése tárgyában csak a szövetség alkothat törvényeket, s egyben jogosult azok végrehajtására is.

Egy további módosítás (2001) eredményeképpen egyébként részben a Környezetvédelmi Tanácsra vonatkozó rendelkezések is itt találhatóak, e szerv ugyanis a hatásvizsgálati ügyek szövetségi szintű főhatósága. Az első fokú döntéshozatal főszabályként a tartományi kormányok szintjén történik, de a szövetségi kormányt e körben olyan jogkörök illetik meg, amelyek lehetővé teszik a tartományi közigazgatás figyelemmel kísérését [iratbetekintés,

³ A szabályozás integrációja szempontjából az osztrák megoldást mintegy 10 évvel ezelőtt már vizsgáltam, annak a munkának az eredményeit foglalja össze korábbi munkám – *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, 2000, Miskolc, Bíbor Kiadó, 47-50.

⁴ Daniel THYM, *Umweltschutz in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten*, Natur und Recht (2000/10), 563; Michael KLOEPPER, Ekkehart MAST, *Das Umweltrecht des Auslandes*, 1995, Berlin, Duncker&Humblot, 55-56.

⁵ Daniel ENNÖCKL, *Kompetenzrechtliche Grundlagen des UVP-G* = Daniel ENNÖCKL, Nicolas RASCHAUER, *UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat*, 2008, Wien, Verlag Österreich, 34.

jelentések, tájékoztatások és iratok kérése – 11. cikk. (7)–(9) bek.]. A két szint illetően összekapcsolását hívja a szakirodalom „*föderális kompromisszumnak*.”⁶

1993-ban született meg a környezeti hatásvizsgálatról és a lakossági részvételről szóló, első törvény (Bundesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Bürgerbeteiligung, UVP-G), már az európai közösségi szabályozásnak – többnyire – megfelelő tartalommal. Az Európai Gazdasági Térségről (az alábbiakban EGT) szóló, és 1994-ben hatályba lépett egyezmény ugyanis Ausztriát már 1995-ös csatlakozása előtt a 85/337 EGK sz. irányelvnek megfelelő szabályozás bevezetésére kötelezte.⁷ Érdekes vita alakult ki arról, hogy vajon ez a jogi státusz megegyezik-e a tagállamokéval, s annak alapján van-e pl. a környezeti hatásvizsgálatról szóló 337/85 EK sz. irányelvnek közvetlen hatálya egy olyan országban, amelyik még nem tagja az EK-nak? Az osztrák törvény hatályba lépésének az időpontja ugyanis 1994. július 1. (egyes szabályok tekintetében, pedig 1995. január 1.) volt.⁸ Azokban az esetekben, amelyekben az engedély iránti kérelem benyújtására, illetve egyes beruházásoknál (pl. szövetségi utak építésénél) a nyilvános tárgyalásra már 1994. június 30. előtt sor került, a hatásvizsgálat elmaradt. E szabályra tekintettel – a hatásvizsgálat elkerülése érdekében – a beruházók nagyszámú kérelmet nyújtottak be éppen az érintett, köztes időszakban.

Az egyik ilyen, hatásvizsgálat nélküli ügyben a szövetségi közigazgatási bírósághoz fordult egy magánszemély, akinek az ingatlanait az utépítés miatt kisajátították. Álláspontja szerint az osztrák törvény átmeneti rendelkezése ellentétes volt a közösségi joggal. A hatásvizsgálati irányelvnek azonban (objektív) közvetlen hatálya van,⁹ s ennek alapján elő kell, illetve elő kellett volna írni a hatásvizsgálatot. Mivel az elmaradt, az utépítési engedély szerinte érvénytelen, s az ő földjét sem lehetett volna kisajátítani.

Az osztrák közigazgatási bíróság döntése (1996. október 3.) ezzel szemben azt a véleményt juttatta érvényre, hogy az EGT-megállapodás – az EK Szerződés 5. (jelenleg 10.) cikkében írtakkal szemben – nem szupranacionális jellegű, hanem egy hagyományos, multilaterális, nemzetközi szerződés. Az EK Bíróságnak a közösségi jog és a tagállami jog viszonyára tett megállapításai ezért az EGT és a tagállami jog viszonyára nem érvényesek. Ráadásul az EGT-

⁶ Nicolas RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) = Handbuch Umweltrecht*, Hg. Nicolas RASCHAUER, Wolfgang WESSELY, 2006, Wien, WUV Universitätsverlag, 296.

⁷ Martin KIND, *Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich = Umweltverträglichkeitsprüfung Landwirtschaft und Umweltschutz, Referate der zweiten „Warschauer Gespräche zum Umweltrecht“ vom 26. Bis 30. September 1994*, Hg. Pawel CZECHOWSKI, Reinhard HENDLER, 1994, Stuttgart, Boorberg, 91.

⁸ Bernhard RASCHAUER, *UVP-G, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Kommentar*, 1995, Wien, Springer, 9.

⁹ Amit egyébként az EK Bíróság több ügyben, pl. a C-431/92. sz. ítéletben is megállapított.

ről szóló osztrák alkotmánytörvény, illetve az annak elfogadása során keletkezett dokumentumok sem szólnak az EGT-jog elsőbbségéről.¹⁰ Az EGT-megállapodáshoz képest későbbi keletű nemzeti jog szabályait tehát alkalmazni kell, az engedélyező hatóság pedig helyesen járt el az osztrák bíróság szerint.¹¹

2000-ben a hatásvizsgálati szabályozás átfogó reformjára került sor (új törvény született, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, UVP-G 2000), majd 2005-ben ismét jelentős, novelláris változtatások történtek. Ezek hátterében a Khv. európai közösségi szabályozásának a reformja (a 97/11 EK sz., illetve a környezeti ügyekben a nyilvánosságot erősítő 2003/35 sz. irányelv), a nemzetközi hatásvizsgálati eljárást előíró *espo-i egyezmény* (1994) és a környezeti ügyekben való részvételt megkívánó *aarhus-i egyezmény* (1998), valamint a bírói gyakorlatban megfogalmazódott igények sora állt.¹²

Egy 2005-ben végzett hivatalos értékelés szerint a Khv. első 10 évében mintegy 600 eljárás indult, amelynek 2/3-a zárult le első fokon. A hatásvizsgálati eljárás időtartama jelentősen csökkent, maga a Khv. pedig a környezetvédelem elismert eszköze lett.¹³

A hatályos környezeti hatásvizsgálati törvény hat fejezetből áll, ezek nem mindegyikét elemzem az alábbiakban. Az első foglalkozik a Khv. általános kérdéseivel, különösen a fogalmakkal, a Khv-kötelezettség megállapításának és a társadalmi részvételnek a kérdéseivel. A második az eljárást szabályozza, a harmadik pedig a kivételnek tekintett szövetségi utak és vasutak engedélyezési rendjét. Ezekre már rátekintve is szembeötlik, hogy az eljárási rend a magyartól sajátosan eltér, elemei közt olyanokat találunk, mint egy előzetes eljárás (ilyen nálunk is van még), környezeti összeegyeztethetőségi nyilatkozat, hatásvizsgálati szakvélemény, a hatások összefoglaló értékelése, stb.

A negyedik fejezet a vízgazdálkodási szakterület sajátosságait rögzíti, az ötödik pedig egy politikai színezetű, szövetségi szinten felállított testület (az Umweltsenattól különböző Umweltrat) feladatairól szól (e testület egyedi

¹⁰ Waldemar HUMMER, Bruno SIMMA, Christoph VEDDER, *Europarecht in Fällén (Die Rechtsprechung des EuGH, des EuG und deutscher und österreichischer Gerichte)*, 1999³, Baden-Baden, Nomos, 583-584.

¹¹ Mindazonáltal egy, az Európai Bizottsághoz 2002-ben (!) intézett (E-0628/02 sz.) írásbeli megkeresés mutatja, hogy ezzel az ügy korántsem jutott nyugvópontra. A Bizottság az 1996-ban hozott osztrák bírói végzésre vonatkozó kérdéseket nem válaszolta meg, ehelyett az EFTA ellenőrző hatóságának megkeresését, illetve a korábbi bírói gyakorlat (EK Bíróság T-115/94 sz. ügy, EFTA Bíróság E 9/97 sz. jogeset, stb.) megismerését javasolta a kérdést feltevő EP képviselőnek.

HL C 205 E/179-80., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:205E:0179:0180:DE:PDF> (letöltés: 2008. december 21.)

¹² Áttekintést nyújt ezekről – Astrid MERL, *Umweltverträglichkeit neu: Das UVP-G 2000 nach den Novellen 2004 und 2005*, *Recht der Umwelt* (2005/2), 52-63.

¹³ <http://www.umweltnet.at/article/articleview/32104/1/7236/> (letöltés: 2009. március 5.)

eljárásokban nem vesz részt). A hatodik fejezet tartalmazza a hatáskörökre, a szankciókra vonatkozó előírásokat, az általános közigazgatási eljárási szabályokra (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, AVG) való utalást, illetve az átmeneti rendelkezéseket. Az 1. sz. melléklet a Khv-köteles tevékenységeket sorolja fel, a 2. sz. pedig az ún. védelemre érdemes területeket. Utóbbiak körében egyes kategóriákat (pl. levegőszennyezettségnek kitett terület) rendelettel szabályoz a szövetségi környezetvédelmi miniszter.¹⁴

A 2000. évi UVP-G mellett még egy külön törvény, a *birtokrendezés elveit rögzítő 1951. évi törvény* (2000-ben, az ún. agrárjogi módosító törvény, az Agrarrechtsänderungsgesetz révén kiegészített Flurverfassungs-Grundsatzgesetz) 34a. §-a is tartalmaz a Khv-ra vonatkozó előírásokat.¹⁵ Eszerint a földreformhoz tartozó talajjavító (meliorációs) beavatkozásokra az UVP-G nem alkalmazható (sajátosság pl., hogy itt mindig a tartományi mezőgazdasági hatóságok járnak el) ugyan, de a két jogszabály előírásai általában azonosak. Az így létrejött, gyakorlatilag megkettőzött szabályozás szükségessége minden esetre vitatott.¹⁶

A hatályos nemzeti jogszabályok között még a *független környezetvédelmi tanácsra vonatkozó, 2000. évi törvényt* kell megemlíteni. A jogszabály *2009 végén hatályát veszíti*, de van kilátás arra, hogy e szerv és hatásköre továbbra is megmarad majd.¹⁷ Végül, csak az utalás szintjén térek ki a hazánkat is érintő közösségi és a nemzetközi szintű szabályokra, mint amilyen a 87/335 EGK sz. irányelv és az espoo-i egyezmény. Utóbbi hatékonyabb érvényesítésére egyébként Ausztriának pl. Szlovákiával kétoldalú megállapodása van.

¹⁴ 2008-ban egyébként az ilyen területek kiterjedése mintegy duplájára emelkedett, Burgerland szinte teljes egészében ebbe a kategóriába tartozik. A szabályozás jelentősége a Khv-kötelezettség megállapításában áll, mint azt alább látni fogjuk. – *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2008*, Hg. Ferdinand KERSCHNER, Bernhard RASCHAUER, 2008, Wien, Manz, 21.

¹⁵ Nikolaus BACHLER, Roman HAUNOLD, *Bodenreformrecht* = Handbuch des Agrarrechts, Hg. Roland NORER, 2005, Wien, Springer-Verlag, 422-423.

¹⁶ ENNÖCKL, *Kompetenzrechtliche Grundlagen des UVP-G, i. m.*, 27.

¹⁷ A 2. pontban föderális kompromisszumként említett megoldás egyik része a környezetvédelmi tanács jogorvoslati fórumként történt létrehozása. E megoldás a tartományi közigazgatási bíróságok hatáskörének alkotmányjogi alapon vitatható korlátozása miatt eleve átmeneti volt, de mostanáig már kétszer is sikerült meghosszabbítani a testület mandátumát. – Nicolas RASCHAUER, *Organisation und Aufgaben des Umweltsenats* = Daniel ENNÖCKL, Nicolas RASCHAUER, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat, Wien, Verlag Österreich, 2008, 37.

3. Szabályozás-módszertani kérdések

Először is röviden érdemes megemlékezni a jogintézmény osztrák nevééről, amely tükörfordításban *a környezeti összeegyeztethetőség vizsgálata*. Ezt a kifejezést használják ugyan a németek is, ők azonban mindig hozzáteszik, hogy a környezeti hatások/következmények vizsgálata (Umweltfolgenprüfung) helyesebb elnevezés lenne. Az osztrák megoldás ugyanakkor a beruházások hatásvizsgálata körében azok optimalizálására is irányul. *Ezzel erőteljesen befolyásolja a tervezés folyamatát, cserében viszont komoly védelmet is biztosít a beruházók számára, harmadik személyek kifogásaival szemben.*

Abban a vitában, hogy vajon a Khv., mint sajátosan környezetvédelmi jogintézmény, anyagi jogi vagy eljárási jogi természetű-e inkább, az osztrákok (a német szabályozással egyezően) az utóbbi mellé tették le a garast. A Khv. Valójában összefogja az anyagi jogszabályokban rögzített, különböző engedélyezési követelményeket. Hatásvizsgálatot egyébként a közösségi jognak megfelelően stratégiai tervekkel, illetve Natura 2000-területet érintő beruházásokkal és tervekkel összefüggésben is lefolytatnak.

A konkrét beruházásokra (tevékenységekre, építkezésekre) irányuló Khv. esetében az osztrák jog túllép a legtöbb nemzeti jogi megoldáson, s – a magyarhoz hasonlóan – a Khv-köteles tevékenységek esetére egy *önálló környezetvédelmi engedélyt* irányoz elő.¹⁸

Ez az engedély ráadásul (a szövetségi utak, vasutak esetétől eltekintve) a magyarral szemben teljes mértékben *koncentrált*. A Khv. bevezetéséig az egyes környezeti hatásokat még szektorálisan, számos, speciális hatóság előtt folyó, (pl. iparigazgatási, vízjogi, bányahatósági, természetvédelmi, építésügyi stb.) engedélyezési eljárás keretében vizsgálták, a környezeti szempontok széttagolt és hiányos értékelésével. A Khv-köteles tevékenységek engedélyezésére azonban egy minden korábbi engedélyt magába olvasztó, egységes engedélyt vezettek be, ami egyúttal leegyszerűsítette a beruházók helyzetét.¹⁹

Az eljárási integráció következtében 1993-ban újraszabályozták az államigazgatási hatásköröket, Khv-hatóságként a tartományi kormányokat jelölve meg.²⁰ Ez a sajátos „*egyablakos rendszer*” később, a már működő létesítmények hatósági felügyelete során (egy 3–5 éven belül esedékes utóellenőrzést leszámítva) azonban már nem érvényesül, a hatáskörök a különböző tartományi hatóságokhoz kerülnek át.

¹⁸ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 295.

¹⁹ Marcus RITTER, *Umweltverträglichkeitsprüfung und konzentriertes Genehmigungsverfahren nach dem UVP-G*, 1995, Wien, Springer-Verlag, 137.

²⁰ Martin KIND, *Anlagenrecht = Österreich und das Umweltrecht der Europäischen Union*, Hg. Klemens FISCHER, Elisabeth FREYTAG, 1995, Wien, Ueberreuter, 139.

A Khv. Ausztriában alapvetően nagyberuházásokat érint, amelyeknek a várható, negatív hatásait csökkenteni, míg a kedvezőeket elősegíteni igyekszik a szabályozás. A megelőzés, illetve elővigyázatosság elve (Vorsorgeprinzip) jegyében a cél, mint említettem, a hatásoknak az elfogadható keretek közé szorítása, vagyis optimalizálása.²¹ Ezek némelyikét sajátosan határozza meg a törvény, pl. károsodás (Schädigung) alatt egészségkárosodást, illetve az emberi szervezet egyéb reakcióját értik. A terhelés (Belästigung) a létesítmény megvalósításából vagy üzemeltetéséből eredő, s a védett jogtárgyakat (környezeti elemeket) érintő hatás. A többi fogalom, illetve a védett jogtárgyak körének meghatározása megfelel a közösségi és a magyar definícióknak. A magyar tevékenység fogalmának a „terv” (Vorhaben) a megfelelője.

4. A hatásvizsgálati kötelezettség alapja, megállapítása

Ausztriában sem minden környezethasználat Khv-köteles. Az, hogy a kötelezettség fennáll-e, különböző tényezőktől függ, amelyek alapján *több esetkörről beszélhetünk*: szerepel-e a tevékenység az UVP-G mellékletében, új létesítményről vagy módosításról van-e szó, érinthet-e a tevékenység védelemre érdemes területet, illetve felmerülhet-e a más tevékenységek környezeti hatásaival való kölcsönhatás (kumuláció).

A törvény melléklete száznál is több tevékenységet nevez meg,²² a sípályától az ipari létesítményekig, 88 kategóriában. Ez a szerkesztési mód, amennyiben minden tevékenység *egyetlen mellékletbe foglalva* jelenik meg, talán szerencsésebb, áttekinthetőbb a magyarnál (Vö. a 314/2005. XII. 25-ei korm. r. 1. és 3. mellékletével).

A melléklet azt is jelöli, hogy az egyes esetekben *a Khv. feltétlenül szükséges-e, avagy ennek eldöntése eseti mérlegelés során történik, illetve hogy a szokásos eljárásban, vagy egyszerűsített formában zajlik-e le*. Az 1. és 2. oszlopban (Spalte) megadottak ugyanis mindig Khv-kötelesek, s közülük a 2. oszlopba tartozóknál jön szóba

²¹ Daniel ENNÖCKI, Nicolas RASCHAUER, *UVP-G: Umweltverträglichkeitsgesetz, Kommentar* (2. Aufl.), 2006, Wien, Springer-Verlag, 6.

²² Ezek értelmezése nem mindig egyszerű. Az újabb ítélkezési gyakorlat eseteiből merítve, pl. egy vasútvonal kétpályássá bővítése Khv-köteles (ld. az Európai Bíróság C-227/01. sz. ügyben hozott ítéletét is, amelyikre a VwGH hivatkozik). Egy bevásárlóközpont is az, függetlenül a településrendezési jogban megadott elnevezésétől (ehhez nem kell, hogy máris egy település vagy egy bevásárló utca közepén helyezték el, a lényeg az egységes koncepció és a közös telephely adta vonzás a vásárlók irányában). Egy helikopter leszállóhely viszont nem repülőtér, ahogyan egy tudószanatórium sem idegenforgalmi szolgáltatás, stb. *Jahrbuch ... 2008, i. m., 23-24; Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2009*, Hg. Ferdinand KERSCHNER, Bernhard RASCHAUER, 2009, Wien, Manz, 17-18.

az egyszerűsített eljárás. A 3. oszlop tevékenységei csak meghatározott feltételek (pl. küszöbérték elérése, védelemre érdemes terület érintettsége) fennállása esetén Khv-kötelesek, amit külön határozatban kell megállapítani, maga az engedélyezési eljárás pedig ilyenkor egyszerűsített. A Khv-kötelezettség megállapítása a közösségi jogi terminológiától eltérően nem a várhatóan jelentős, hanem a *várhatóan jelentős, kedvezőtlen hatás* (erhebliche Beeinträchtigung) valószínűsítésének a függvénye.

Ha az 1. oszlopba tartozó, de már *működő létesítmény módosításáról* van szó, néhány, a mellékletben konkrétan meghatározott tényálláson kívül *küszöbértéktől függően* alakul a kötelezettség. Ez eseti döntés függvénye, amennyiben a mellékletben megadott küszöbértékhez, vagy annak hiányában az engedélyezett kapacitáshoz képest, legalább 50%-os bővítésről van szó. 2005-től feltétlen Khv-kötelezettséget eredményez viszont a mellékletben megadott küszöbérték 100%-os túllépése. Mindez a magyar 25%-os szabályhoz képest enyhének tűnik, ugyanakkor a szalámi taktikával való visszaélést kizárja, hogy *az 5 éven belül végrehajtott változtatásokat együttesen kell figyelembe venni.*²³

A védelemre érdemes terület kategóriájába csak a természetvédelmi területeket (ide értve a Natura 2000-es területeket), az Alpin Régió egészét, a vizekkel kapcsolatos védőterületeket, a légszennyezettségnek kitett és a lakott területeket sorolják.²⁴ Ezek értelmezése a joggyakorlatban mereven történik: a Khv-kötelezettség megállapításánál nem a védett érték létezése vagy a terület szennyezettsége számít, hanem a besorolás, a kijelölés ténye.²⁵ A szövetségi Közigazgatási Bíróság (Verwaltungsgerichtshof, VwGH) ítékezése újabban a lakott területek vonatkozásában mutat némi elmozdulást (2006/05/0184 sz. ítélet, 2008. 03. 31.). Eszerint a Khv., és ezzel a magasabb védelmi szint indokolt (a konkrét esetben a magasfeszültségű távvezeték elhelyezésének engedélyezésekor) ipari övezetben is, amennyiben ott engedély alapján létesített szolgálati lakások vannak, s azokban pl. egészségkárosodásnak kitett gyermekek jogszerűen tartózkodhatnak.²⁶

²³ Az osztrák joggyakorlat a környezethasználók jogbiztonságát szem előtt tartva meglehetősen mereven értelmezi e szabályokat. Ez azt jelenti, hogy csak a bővítés érdekes, más átalakítás nem, hiába járhat jelentős környezeti hatásokkal. A bővítés hatásait pedig a tevékenység már fennálló hatásaitól függetlenül vizsgálják. – ENNÖCKI, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 65.

²⁴ 2006-ban az Európai Bizottság kifogásolta, pl. a kulturális, régészeti és történelmi tájértékek hiányát a felsorolásból. Az ügy folytatásának vagy a törvény módosításának egelőre nincs nyoma. Ld. a Der Standard 2006. 07. 3-ai számát, http://www.s1-bim.at/PDF/uvp/2006-07-03_Der%20Standard1.pdf (letöltés: 2009. március 6.)

²⁵ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 302.

²⁶ *Jahrbuch...* 2009, i. m., 18-19. Megjegyzem, ilyenkor az ingatlanbirtokos szomszédként lesz ügyfél az eljárásban, ld. a 6. pontban írtakat.

A feltételes Khv-kötelezettség további esete, amikor az azonos kategóriába tartozó, új létesítmények külön-külön nem érik el a mellékletben megadott küszöbértékeket, de térbeli és időbeli kapcsolatban állnak egymással.²⁷ Ha együttesen elérik az értékeket, a hatóság megállapíthatja a Khv-kötelezettséget (az eljárás itt is egyszerűsített lesz).²⁸

Azokban az említett esetekben, amikor a Khv-kötelezettség nem feltétlen, az eseti megítélés egy a Khv. szükségességének megállapítására irányuló, legfeljebb 6 hetes eljárás (Feststellungsverfahren) során történik. Ez az EK-irányelvben említett screeningnek, illetve részben a magyar előzetes vizsgálatnak felel meg. A döntés szempontjait az EK-irányelvnek megfelelően sorolja fel az UVP-G.

Fontos, s a magyar jognál a környezetvédelmi közérdeket jobban érvényesítő szabály, hogy ez az eljárás bizonyos feltételekkel hivatalból is megindítható,²⁹ illetve az arra vonatkozó kérelmet nem csak a beruházó, hanem rajta kívül akár egy szakhatóság, vagy az ún. környezetvédelmi ügyész (Umweltanwalt) is előterjeszheti.³⁰

A kérelemnek egyébként nincs határideje, azt értelemszerűen a tevékenység megvalósítására vonatkozó eljárás megindítása előtt kell benyújtani. Nem kizárt azonban az sem, hogy a Khv. szükségességét később vessék fel, s olyankor induljon az eljárás, amikor már folyamatban van, sőt, akár lezárult egy engedélyezés. Ha azonban az engedély jogerőre emelkedésétől 3 év eltelt, az akkor előírt Khv. elmaradásának már nincs jogkövetkezménye.³¹

Ezek a szabályok összefüggésben vannak azzal a közösségi jogi követelménnyel, miszerint a Khv-köteles tevékenység Khv. nélkül nem engedélyezhető, illetve nem kezdhető meg. Ennek alapján az UVP-G szerint a Khv.

²⁷ Két olajfinomító együtt kezelhető tehát, de már egy földgáztároló és egy olajfinomító – az esetleg azonos hatások, s azok tényleges összeadódása ellenére – nem. Vö. pl. a VwGH 2005/05/0281 sz. ügyben 2008. 03. 4-én hozott ítéletét.

²⁸ Ebből persze faramuci helyzetek adódnak, hiszen a Khv-kötelezettség kimondása egyúttal a sajátos hatásköri szabályok érvényesülését igényli. Pl. egy építésügyi hatóságnak elvileg észlelnie kell, hogy több, tervezett épület együttes hatása miatt Khv-ra van szükség, ezzel viszont elveszti hatáskörét, amit nem feltétlenül mond ki szívesen. Ha viszont pl. egy szomszéd panasszal fordul emiatt a VwGH-hoz, s az megalapozottnak látja a felvetést, akkor utólag a kiadott építési engedélyt hatályon kívül helyezhetik. – VwGH 2006/05/0221 (2007. 07. 31.).

²⁹ Ha a projekt olyan fázisban van, hogy a Khv. már lehetséges, illetve felismerhető a megvalósítására irányuló szándék. Az ilyen tevékenységekről a hatóság gyakran bejelentés alapján szerez csak tudomást. – RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), i. m.*, 304.

³⁰ Gyakran önkormányzatok és szomszédok is kezdeményeznek, de ezt a hatóságok és a bírói gyakorlat is elveti. Az újabb jogesetek közül ld. VwGH 2006/04/0136 (2008. 01. 28.). Az önkormányzat egyébként a már megindult eljárásban ügyfél, jogorvoslati joggal is rendelkezik. – *Jahrbuch des österreichischen und europäischen Umweltrechts 2006*, Hg. Bernhard RASCHAUER, 2006, Wien, Manz, 118.

³¹ Vö. pl. a VwGH 2005/04/0054. sz. ügyben hozott ítéletét (2008. 04. 30.), amelyben a testület egy 10 éve kiadott engedély kapcsán állapította meg, hogy a Khv. előírása már kétségtelenül kizárt.

lefolytatása előtt semmiféle engedély nem adható ki (Sperrwirkung, 2001-ig a magyar környezetvédelmi törvénynek is volt ilyen előírása), az esetleg mégis kiadott engedélyek pedig érvénytelenek. A bírói gyakorlat szerint a Khv-kötelezettség ezen hatása független attól, hogy a megállapító határozatot meghozták-e már (VwGH 2006/06/0095, 2007. 09. 25.).

Az eljárásban az ügyfelek köre szűk: a kezdeményezésére is jogosultakon kívül csak a telepítés szerinti helyi önkormányzat (Standortgemeinde) vehet részt benne. Ezek közül is, magát a döntést, csak a beruházó és az önkormányzat vitathatja a VwGH előtt, míg a többiek csak részvételi jogosítványaik megsértését kifogásolhatják. Az osztrák jogalkalmazó szervek abból indulnak ki, hogy mivel a megállapítási eljárást a közösségi jog kifejezetten nem szabályozza, abból a szomszédok vagy a környezetvédő társadalmi szervezetek részvételi joga nem vezethető le.³² (Ezek a személyek a későbbi engedélyezési eljárásban, illetve eljárások némi-lyikében részt vehetnek, de azokban a Khv-kötelezettségről szóló határozat megtámadására már nincs módjuk – részvételi joguk tehát korlátozott.)

Az osztrák hivatalos álláspont figyelmen kívül hagyja azonban azt a körülményt, hogy az EU-nak nem csak a hatásvizsgálati eljárásra vannak előírásai, hanem azok a társadalmi részvétel és nyilvánosság követelményét generálisan biztosítják a környezeti tárgyú döntéshozatali eljárásokra.³³ A megállapítási eljárás kétség kívül ilyen, ráadásul érdemi hatása van az engedélyezésre, tehát már ebben az eljárásban is biztosítani kellene azok érvényesülését. Összességében tehát a társadalmi részvételnek mind a jogállamiság, mind a közösségi jog szempontjából kifogásolható szabályozásáról és joggyakorlatáról van szó.³⁴

5. A környezeti hatásvizsgálati eljárás menete

5. 1. Az előzetes eljárás

A Khv. az esetek túlnyomó részében az UVP-G 2. fejezete (az általános közigazgatási eljárási törvényhez képest speciális szabályok) szerint alakul. A döntések (a megállapító és előzetes eljárás, a tényleges Khv., majd az azt követő esetleges tervmódosítás, szankcionálás, stb. tekintetében egyaránt) első fokon a tartományi kormányhivatalok kompetenciájába tartoznak.

³² RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 305.

³³ Volker MAUERHOFER, *NGOs und Einzelpersonen im UVP-Feststellungsverfahren*, *Recht der Umwelt* (2006/7), 17.

³⁴ *Jahrbuch ... 2006*, i. m., 125.

A Khv-eljárás formális megkezdése előtt a tervbeli beruházó vagy más személyek kérelmére *előzetes eljárást tartanak* (Vorverfahren, az irányelv szerinti scoping – nálunk ez és a screening együtt képezi az előzetes eljárást). Ezt az eljárást *nem kötelező* lefolytatni, a beruházók számára azonban fontos lehet, hiszen ennek során rá lehet világítani a projekt hibáira, a hatásvizsgálat során figyelembe veendő szempontokra, vagy az érvényesítendő anyagi jogszabályok körére. A hatóság 3 hónapon belül köteles nyilatkozni és változtatási javaslatait a beruházóval közölni, de állásfoglalása informális, s ahhoz a beruházó nincs kötve. Ennek megfelelően harmadik személyeknek (a szakhatóságoknak, a környezetvédelmi ügyészeknek, stb.) e körben csak véleményezési joga van.

5. 2. *A kérelem benyújtása és a környezeti összeegyeztethetőségről szóló nyilatkozat*

A Khv-eljárás (akárcsak nálunk) *ténylegesen az engedély iránti kérelem benyújtásával indul*. A kérelem melléklete egy a mi hatástanulmányunkhoz hasonlítható, *környezeti összeegyeztethetőségi nyilatkozat* (Umweltverträglichkeitserklärung). Háttérben tudományosan megalapozott vizsgálatok kell, hogy álljanak, hiszen ez, s a később részben ennek alapján összeállítandó szakvélemény együttesen jelentik a hatósági döntés bázisát. A törvény megszabja a nyilatkozat tartalmát, így ide tartozik különösen a tervezett tevékenység leírása (azon paraméterek megadása, amelyek befolyásolják a környezeti hatásokat, mint pl. a területigényt, a hulladékokat, a kibocsátásokat), a beruházó által vizsgált alternatívák bemutatása, a jelen környezetállapot elemzése, a projekt várható környezeti hatásai, illetve azok csökkentésének lehetőségei, valamint a terv közérthető bemutatása.

5. 3. *A hirdetmény*

A kérelmet és mellékleteit *a hatóság megküldi állásfoglalásra* a különböző szakhatóságoknak, illetve az engedélyezés során alkalmazandó, ágazati jogszabályokban meghatározott személyeknek. Ezen túlmenően a hatóságnál és a telepítés szerinti önkormányzatnál a dokumentumokat (legalább) *6 hétre kifüggesztik*, biztosítva a betekintést minden érdeklődő számára. A hatóságnak *hirdetményt is közzé kell tennie* a tervről és az abba való betekintés lehetőségéről. Ennek a megjelenése széles körben (a szomszédok, környezetvédelmi társadalmi szervezetek, ad hoc polgári kezdeményezések javára) *ügyféli jogot keletkeztet*.

5. 4. Eljárási (ügyintézési) terv

Tekintve, hogy a Khv-nak számos további lépése van még, sok jogszabály érvényesítése szükséges, rengeteg a potenciális résztvevő, stb., a hatóságnak egy *előzetes tervet kell készítenie az eljárás időbeli lefolyásáról*. A terv betartásához ugyanakkor jogkövetkezmény nem fűződik, az ebből a szempontból inkább csak orientálja az eljárás szereplőit.³⁵

5. 5. A szakvélemény és az összefoglaló értékelés

Az UVP-G 1. sz. mellékletének első oszlopában felsorolt projektek esetében a hatóság szakértőt bíz meg azzal a feladattal, hogy a várható környezeti hatásokat szakmai alapon megítélje. A szakértőnek – a beruházó nyilatkozatát alapul véve – *semleges (ti. objektív) szakvéleményt* (Umweltverträglichkeitsgutachten) kell készítenie arról, hogy a tervezett tevékenység milyen feltételekkel és kikötésekkel „egyeztethető össze a környezettel.” Ezzel a nálunk ismeretlen megoldással mintegy *bitelesítik a beruházó nyilatkozatát, és gyakorlatilag részlegesen privatizálják a hatóság munkáját*. A szakvéleménynek *közérthető összefoglalója* is van, azt a hatóságnál és az önkormányzatnál meg lehet tekinteni, tartalmát a hatóságnak a lakossági észrevételekkel is egybe kell vetnie. A szakértő a felmerülő kifogások megválaszolásában is közreműködik. Rendkívül erős eljárási pozíciót biztosít számára az a bírói gyakorlat, amely szerint véleményét csak ellenszakvéleménnyel vagy más, de ahhoz hasonló szinten kidolgozott dokumentummal lehet cáfolni, s amíg arra nem kerül sor, a véleményt helyesnek kell elfogadni.³⁶ Ez a magyar szabályozásnál jóval szigorúbb megoldás (ti. az eljárási jogi értelemben vett fegyveregyenlőség) a laikusok érdemi ráhatását szinte ellehetetleníti.

Egyszerűsített eljárásban a szakértői közreműködésre nem kerül sor, ilyenkor a hatóság feladata, hogy egy összefoglaló értékelést készítsen a várható környezeti hatásokról (zusammenfassende Bewertung der Umweltauswirkungen), s azt a beruházóval és a szakhatóságokkal megismertesse.

³⁵ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 314.

³⁶ ENNÖCKL, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 131, a VwGH 2004/07/0199 sz. ügyében, 2005. 03. 31-én hozott ítélete alapján. Erre a gyakorlatra egyébként a heiligenkreuzi égető engedélye is hivatkozik a kifogások megválaszolása során. Talán erre vezethető vissza az engedély gyakran lekezelőnek tűnő stílusa is.

5. 6. *A nyilvános tárgyalás*

Az első fokú Khv-eljárásban (ide értve az egyszerűsített eljárást is) *nyilvános tárgyalást* tartanak azon a helyen, ahol az a leginkább célszerűnek tűnik. A közigazgatási eljárás általános szabályai szerint *később nem gyakorolhatja ügyféli jogát* az olyan polgár, vagy társadalmi kezdeményezés, szervezet, *amelyik a tárgyalás napjáig* (illetve egyes esetekben a tárgyalásról szóló hatósági közleményben megadott határidőn belül) *nem él* (minősített) *kifogással*.³⁷

5. 7. *A mediáció lehetősége*

Érdekkülönbség esetére a törvény mind első-, mind másodfokon lehetővé teszi a beruházó és a többi résztvevő közötti *mediációt*. A közvetítés idejére felfüggesztik az eljárást, majd az eredményt rögzítő szerződést a beruházó megküldi a hatóságnak, aki azt a döntés során figyelembe veszi, de ahhoz kötvé nincsen.

5. 8. *A döntéshozatal*

Az eljárás utolsó lépése *a döntéshozatal* a kérelem tárgyában, vagyis *annak a megállapítása, hogy a tevékenység milyen feltételekkel, kikötésekkel lesz a környezettel összeegyeztethető*, és a különböző anyagi jogi normáknak megfelelő, *azaz engedélyezhető*.

Ettől az eljárási rendtől az egyszerűsített eljárás több tekintetben is eltér, amire már többször is utaltam. Az eddig említett különbségeken túl szóra érdemes még, hogy pl. ügyintézési határideje 9 hónap helyett 6 hónap, a környezeti megfelelésről szóló nyilatkozat kevésbé részletes (e megoldás a mi régi, előzetes hatástanulmányunkra emlékeztet), nincs mediáció, sem utólagos ellenőrzés, s mint még látni fogjuk, korlátozottak a társadalmi részvételi lehetőségek is. Az eljárást lezáró határozatban azonban a követelményszint mindezek ellenére – elvileg – nem lehet alacsonyabb, mint amilyen a rendes eljárás eredményeképp lenne.

Az anyagi jogi jogszabályok számos elvárása (mint, pl. az ipari rendtartásban a szomszédok védelme) mellett az UVP-G maga is rögzít engedélyezési feltételeket, amelyeket az anyagi jog és az UVP-G viszonyával foglalkozó szakirodalomban uralkodó álláspont szerint minden körülmények között teljesítendő, minimum-követelményként kell kezelni. Említést érdemel ezek közül a kibocsátásoknak a technika adott állása szerint lehetséges szintre

³⁷ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 316.

korlátozása, a szennyezettség (immisszió) lehető legalacsonyabb szinten tartására való törekvés, vagy a hulladékkeletkezés megelőzése, illetve a keletkezett hulladékok hasznosítása, végül ártalmatlanítása. Az, hogy ezek a követelmények mennyiben erősítik az ágazati törvények előírásait, erősen vitatható.³⁸

A döntés mérlegelést jelent, amelynek során a Khv. eredményeit – különösen a beruházó nyilatkozatát, a szakértői véleményt vagy az összefoglaló értékelést, a lakossági észrevételeket és az ügyféli kifogásokat – figyelembe kell vennie.³⁹ Amennyiben engedély születik, abban a hatékony megelőzés és elővigyázatosság jegyében különböző feltételeket, úgymint kikötéseket, határidőket, a terv módosítását, kiegyenlítő intézkedéseket, stb. kell előírni. Ezeket úgy kell meghatározni, hogy a környezet, mint egész vonatkozásában magas szintű védelem valósuljon meg.⁴⁰

A törvény egyébként lehetővé teszi *elvi engedély* megadását is, amely azonban még nem jogosít a tevékenység megkezdésére, csak a tervezés biztonságát szolgálja. Egy ilyen engedély kiadása ugyanakkor a bírói gyakorlat szerint nem jelenti azt, hogy az eljárásnak a végleges engedély kiadásáig terjedő, további szakaszában a hatóság ne lenne köteles a környezeti szempontokat megfelelően érvényesíteni.⁴¹ Lehetőség van továbbá *részengedély* kiadására is, több települést érintő vonalas létesítmények nyomvonalának kijelölésére. Ennek értelme abban van, hogy áttekinthetőbbé válik az eljárás. Az utóbb említett engedélytípusok is az UVP-G 2. fejezetében szabályozott eljárásban születnek.

Az UVP-G *semmilyen rendelkezést nem tartalmaz az engedély érvényességi idejét illetően*, vagyis az engedély alapján a tevékenység (a jogerőre emelkedés óta eltelt időre tekintet nélkül) elvileg bármikor megkezdhető.⁴² Az időmúlásnak (a

³⁸ Pl. az immisszióra vonatkozó elvárás a bírói gyakorlat szerint nem sztrikt szabály, vagyis a környezetminőségi határérték elérése nem zárja ki új, Khv-köteles tevékenység engedélyezését, és kompenzációs intézkedést sem igényel (mint azt a magyar levegő- illetve vízvédelmi jogszabályok kikötik), ha a tervezett tevékenységnek a környezetminőségre kifejtett hatása nem mérhető, nem releváns. – VfGH 2008/05/0089 (2008. 09. 10.), kommentárja: *Recht der Umwelt* (2008/6), 198.

³⁹ Mérlegelésről lévén szó, ez persze nem azt jelenti, hogy a Khv. során felmerült, minden szempontot érvényesíteni is kell. – VfGH V 87/06 (2007. 12. 13.), az alkotmánybírósági határozat kommentárja: *Recht der Umwelt* (2008/6), 198-199.

⁴⁰ E követelmény megfogalmazása azonos az EK Szerződésben több helyütt – a 2. cikkben az EK céljai között, a 95. cikk (3) bekezdésében a jogharmonizáció kapcsán, és a környezeti politikához tartozó 174. cikk (2) bekezdésében – is szereplő alapelvvel.

⁴¹ Az a közösségi joggal is ellentétes lenne, ld. Az Európai Bíróságnak a C-508/03, vagy a C-290/03 sz. ügyekben hozott ítéleteit 2006-ból.

⁴² A szakirodalom ezt annak ellenére így értelmezi, hogy a szakterületi törvények előírásai általában megszabják, hogy hány évig kezdhető meg a beruházás. – Markus L. NUBBAUMER,

környezet változása, a technikai megoldások fejlődése, stb. miatt) azonban jelentősége lehet, ezért célszerű, ha a hatóság (legalább részben kompenzálva a törvény hiányosságát) a különböző engedélyezési feltételek között határidőt is szab.

A tartományi kormány, mint engedélyező hatóság (a hatósági felügyeleti jogkörnek az anyagi jogszabályokban megnevezett hatóságokra való átszállásáig) *megváltoztathatja jogerős engedélyét*.⁴³ Ezt a beruházó kérheti a terv módosításához, feltéve, hogy fennáll a *projektazonosság*⁴⁴ (tehát ténylegesen nem más beruházásról van szó), a változtatás nem ellentétes a korábban kikötött feltételekkel, és a döntésbe az érintetteket bevonják.

Amennyiben a hatóság úgy ítéli meg, hogy valamely közérdek megfelelő szintű védelmét még feltételek kikötésével sem lehet biztosítani, a kérelmet a tervezett beruházás súlyos környezeti következményeire hivatkozással el kell utasítania. Elutasításra természetesen akkor is sor kerülhet, ha bármely anyagi jogi követelmény sérülne.⁴⁵ A határozatot a hatóságnál és a telepítés helye szerinti önkormányzatnál 8 hétre közzé kell tenni, erről a hatóság hirdetményben ad tájékoztatást.

5. 9. A jogorvoslatok

A döntés ellen *az ügyféli joggal rendelkezők* (ld. a következő pontban) *fellebbezhetnek*. Ennek fóruma a szövetségi környezetvédelmi minisztérium (jelenleg a Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, BMLFUW, a köznyelvben Lebensministerium, azaz „életminisztérium”) mellett felállított, *független környezetvédelmi tanács* (Umweltsenat). E testület olyan sajátos főhatóság, amely tanácsokban, tárgyalások formájában, a közvetlenség elve alapján jár el, tagjai pedig a bírói kar, illetve a tartományok és a szövetségi kormány képviselői közül kerülnek ki. Döntéseit a tartományi

Franz WALDI., *Erlöschen UVP-Genehmigungen bei Nichtrealisierung des genehmigten Vorhabens binnen bestimmten Fristen?*, Recht der Umwelt (2003/2), 61.

⁴³ Ez a gyakorlatban egy sor kérdést vet fel, amelyek elbírálása nem egyszerű. A visszaélések elkerülése érdekében egyébként annak, aki korábban nem tiltakozott a létesítés ellen a tárgyalásig, s emiatt megszűnt az ügyféli jogállása, a módosítás révén feléled az ügyféli státusza. – VwGH 2006/04/0250 (2007. 10. 11.).

⁴⁴ Az újabb bírói gyakorlatból vett példával szemléltetve, ha egy golfpálya engedélyét azért kéri módosítani, mert annak területe 40%-al nagyobb lenne az eredetileg tervezettnél, akkor azt már (a megközelítés, a kiszolgáló létesítmények megváltozása miatt) új projektnek tekintik, ami Khv-köteles. Az adott esetben annak ellenére döntött így a VwGH, hogy a változtatásokat kifejezetten a természetvédelmi hatóság kezdeményezte (2006/05/0172. sz. ügy, 2007. 03. 21.)

⁴⁵ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 322.

hatásvizsgálati hatóságok hatásköri vitája, illetve jogorvoslati kérelem alapján hozza meg, s azok csak a *szövetségi közigazgatási- vagy az alkotmánybíróság előtt kifogásolhatók*.⁴⁶ Felügyeleti jogköre az első fokú hatóságok tekintetében nincs.⁴⁷

5. 10. A közlekedési infrastruktúra beruházásainak engedélyezése

Az UVP-G 3. fejezete szerinti, az előzőhöz képest egyszerűsítettnek tekinthető eljárás sajátosságait részleteiben nem kívánom bemutatni, utalok azonban a magyar autópálya-törvény (a többször módosított 2003. évi CXXVIII. törvény) értékelése⁴⁸ szempontjából érdekes osztrák jogfejlődésre. 2005-től⁴⁹ ugyanis (a korábbi osztrák, illetve a nyomvonal kijelölésére vonatkozó magyar megoldással szemben) a Khv-köteles létesítményről már nem születhet döntés rendeleti úton, lévén, hogy az egyrészt nem biztosítja a környezeti érdekek megfelelő védelmét (abban nem lehet kikötéseket érvényesíteni), másrészt nem felel meg az egyedi döntés kritériumainak (ti. nincs ellene jogorvoslat), noha a hatásvizsgálati irányelv szerint mindkettő szükséges. Ezt a törvénymódosítás előtt az alkotmánybíróság mondta ki, de a gyakorlatban a közigazgatási bíróság is követte.⁵⁰

Az ilyen eljárásban általában a közlekedési miniszter hoz határozatot, ami ellen rendes jogorvoslatnak helye nincs, hanem a bírói út közvetlenül nyílik meg. Mivel itt nincs teljes eljárási integráció, elképzelhető, hogy különböző eljárásokban (esetleg eltérő súllyal) jelenik meg a környezetvédelem.⁵¹

⁴⁶ Csak érdekességként említem meg, hogy az osztrák alkotmánybíróság környezetvédelmi tárgyú döntéseinek a túlnyomó többsége a polgári kezdeményezések érvényességéhez szükséges aláírásokat minősítő döntéshez kapcsolódik. Az UVP-G nem mondja meg, hány aláírásra van szükség, azt a hatóság esetleg értékeli. Az alkotmánybíróság általában elfogadja a hatóság értékelését, amin számos kezdeményezés vértett már el. A döntések elérhetők a <http://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/> url-címen.

⁴⁷ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 336-338.

⁴⁸ FODOR László, *Jog és környezet: Visszalépések a környezetvédelemben?* Valóság (2005/10), 18-35. <http://www.valosagonline.hu/index.php?oldal=cikk&cazon=637&clap=4> (2009. március 6.)

⁴⁹ A törvény átmeneti rendelkezéséhez kapcsolódó, érdekes jogeset a VfGH V 40/06-10. sz. ügye, illetve az abban 2007. június 22-én hozott ítélet. Az új, szigorúbb Khv-szabályok nem voltak alkalmazandók, ha a döntés közlésére 2005. május 31-éig már sor került. Az adott esetben a hirdetmények egyetlen napot késtek, ami miatt a bécsi S1 külső körgyűrű beruházásának az engedélyezését teljesen előről kellett kezdeni.

⁵⁰ Pl. egy rendeletet – lévén, hogy az nem az irányelvnek megfelelő határozat – semmisnek tekintve kisajátítási határozatot helyezett hatályon kívül, a 2003/06/0078 sz. ügyben, 2003. 10. 21-én hozott határozatával. – RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 344-345.

⁵¹ Különösen az alternatívák vizsgálatának a szempontjából érdekes, hogy ilyenkor, pl. külön eljárásban kerül sor a Khv-ra, és a Natura 2000-es hatásbecslésre (Naturverträglichkeitsprüfung). Az eljárások koncentrálása itt is növelné a jogbiztonságot és csökkentené az eljárási

Esetenként a tartományi főnök vagy más tartományi hatóság is engedélyt ad ki, amelyekkel szemben a szaktörvények szerinti jogorvoslatok állnak nyitva, általában valamelyik szövetségi minisztériumnál.

6. Ügyfelek a Khv-eljárásban

6. 1. A szomszédok

Az UVP-G 19. §-a szabályozza az ügyfelek körét, meglehetősen bonyolultnak tűnő módon. Megnevezi a lehetséges *résztvevők* körét, akiknek a *jogosítványai* azonban *korántsem egyformák*. Nem említi a törvény, de az általános szabályok alapján nyilvánvaló, hogy az ügyféli jogok legtöbbszörrel a kérelmező rendelkezik.

Az első, szabályozott, kategóriába a *szomszédok* tartoznak, vagyis (az ipari rendtartásban szereplő fogalomnak megfelelően) azon (kizárólag) *természetes személyek*, akiket a tevékenység *környezeti terhelése vagy kockázata* (személyükben) érinthet; akiknek az a (dologi) *jogaik akár bel-, akár külföldön veszélyezteti*;⁵² továbbá azon jogszerű *ingatlanbirtokosok*, akiknek az ingatlanán (pl. egy iskolában) rendszeresen tartózkodik valaki (az ügyféli jog ilyenkor az ott tartózkodók védelme körében érvényesül). A szomszédtság tehát a hatásterületet fogja át, a szomszéd ilyen értelemben a mi „hatásterületi ügyfelünknek” felel meg. A legújabb bírói gyakorlat a viszonylag távoli, csekély mértékű hatásnak való kitettség esetében⁵³ is megítéli a szomszédoknak a teljes körű (a jogorvoslatra is kiterjedő), alanyi jogi természetű ügyféli pozíciót.

költségeket, s lehetővé tenné az alternatívák mielőbbi értékelését. – Michael HECHT, Alexander WACHLER, Martin POECHLEIN, *Die Alternativenprüfung in der NVP und UVP von Verkehrsinfrastrukturprojekten*, Recht der Umwelt (2007/6), 190.

⁵² Ha az ügyfél a tulajdonjogára hivatkozik, a gyakorlat szerint nem elég várható értékcsökkenést vagy gazdasági érdekének csorbulását valószínűsíteni, hanem a tulajdonjog tartalmát (pl. az értékesítés lehetőségének az elvesztését) kell felhozni. – ENNÖCKI, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 201.

⁵³ A heligenkreuzi beruházáshoz több tekintetben hasonló, mellachi erőműbővítés ügye, VwGH 2008/05/0009 (2008. 09. 10.). A közigazgatási bíróság 74 km-es távolságban keletkező, csekély mértékű terhelést vett alapul. Az ügyfél persze mit sem ért a kedvező ítélettel, mert a környezetvédelmi tanács utóbb az őt érő hatásokat jelentéktelennek minősítette.

6. 2. Az ágazati törvényekben megnevezett személyek

A második kategóriát a *szakterületi törvényekben megnevezett személyek* jelentik. Az anyagi jogszabályoknak (pl. a vízjogról vagy az ásványi nyersanyagokról szóló törvénynek) az ügyfelekre (pl. a halászati jog jogosultjára vagy az ingatlan tulajdonosra) vonatkozó előírásai attól függően érvényesülnek, hogy a Khv-köteles tevékenység melyik ágazatba tartozik. A jogosítványok terjedelmét is (hacsak az adott személy nem minősül szomszédnak) az ágazati jogszabályok rögzítik. A szóba jövő osztrák jogszabályok külföldi ügyfeleket kifejezetten nem említenek, amit a joggyakorlatban úgy értelmeznek, hogy ebben a körben külföldi ügyfelek nincsenek is.

6. 3. A környezetvédelmi ügyész

Törvényes ügyfél az eljárásban a *környezetvédelmi ügyész*, a környezetvédelmi közérdek érvényesítése tekintetében.⁵⁴ Ez, a ténylegesen csak tartományi szinten felállított (s ennek megfelelő illetékességű) állami szerv a Khv-t nyomon követi az eljárás egésze folyamán. A szakirodalom értékelése szerint fellépése kezdettől fogva fontos garanciája a törvényességnek és a Khv. Figyelembe vételének az engedélyezés során. A nemzetközi és a közösségi szabályok fogalmai szerint egyszerre tekinthető együttműködő hatóságnak és az érintett nyilvánosság részének.⁵⁵

Egyrészt *együttműködési és véleményezési jogköre van, másrészt gyakorolja azokat az ügyféli jogokat*, amelyek mindenki mást is megilletnek. Panasszal élhet a VwGH-nál, a nyilvános tárgyalásra (akárcsak nálunk a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát) személyesen meg kell őt hívni, stb. Jogköre nem minden részletében tisztázott, általában privilegizált ügyfélnek tekintik, akinek a jogállása akkor is fennmarad, ha a tárgyaláson nem él kifogással.⁵⁶ Alkotmányjogi panasszal (a többi szervezeti ügyfélhez hasonlóan) azonban nem élhet, mivel 2004-ben az azt biztosító rendelkezést – az alanyi jog hiányára hivatkozással – az alkotmánybíróság megsemmisítette. Az alkotmánybíróság ezzel, a jogalkotó

⁵⁴ A környezetvédelmi közérdekek érvényesítésére az UVP-G szerint alanyi joga van. A bírói gyakorlat itt is mereven értelmezi a jogszabályt: magánérdekek vagy a környezetvédelmi ügyészség személyes érdekei nem jöhetnek szóba. A szövetségi alkotmánybíróság (Verfassungsgericht, VfGH) szerint ilyesmi még az alkotmányi rendelkezésekből sem vezethető le. – ENNÖCKL, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 204-205.

⁵⁵ Heike RANDL, *Der Umweltsenat i. m., UVP-Verfahren* = Daniel ENNÖCKL, Nicolas RASCHAUER, *UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat*, 2008, Wien, Verlag Österreich, 147-148.

⁵⁶ Carolin RASCHOFER, *Die Rechtsstellung des Umweltsenats am Beispiel des UVP-G 2000*, *Recht der Umwelt* (2004/1), 92; RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 326-327.

koncepcióját kétségbe vonva, csökkentette a jogorvoslatok terjedelmét (hiszen az alanyi jogi jogosultaknak saját joguk sérelmét is bizonyítaniuk kell, és nem elég pusztán törvénysértésre hivatkozniuk a testület előtt). Másrészt a közérdek és a magánérdek ilyesfajta, merev elhatárolása távol áll a társadalmi részvétellel vonatkozó nemzetközi és közösségi jogi előírások szellemétől.⁵⁷

6. 4. A vízgazdálkodási tervezés szervei

A vízjogi törvényben szabályozott, s a tartományi kormányok egyik részlegeként működő *vízgazdálkodási tervezési szervek* (Wasserwirtschaftliche Planungsorgane) a saját ágazati törvényüknek megfelelő döntés igényével vesznek részt az eljárásban, hatósági ügyfélként. A vizek állapotának a védelme tekintetében ezek is környezetvédelmi szervek, de az eljárásban nem csak környezetvédelmi közérdeket érvényesíthetnek. Részvételük nem szükségszerű, annak *feltétele, hogy a projektnek legyen vízügyi vonatkozása*.⁵⁸ Jogállásuk keletkezésére és megszűnésére egyebekben a környezetvédelmi ügyészével azonos szabályok vonatkoznak.⁵⁹

6. 5. A települési önkormányzatok

A résztvevők következő kategóriájába az *önkormányzatok* (Gemeinden) tartoznak, amelyek közül a *létesítés helye* szerinti szükségképpen, míg a telepítés helyével *közvetlenül határos (kizárólag) osztrák önkormányzatok* csak a jelentős, negatív hatásnak való kitettségük okán minősülnek ügyfélnek. Ezeknek a jogorvoslatra is kiterjedő jogállása tartalmilag az adott település szintjén felmerülő (nem csak környezetvédelmi) közérdekekre korlátozott, formális keretei egyebekben a környezetvédelmi ügyészére hasonlítanak (privilegizált, hatósági ügyfelek). Az UVP-G-ben szabályozott szerepükön túlmenően ugyanakkor elképzelhető, hogy a *szak törvényekben biztosított ügyféli jogokkal* is rendelkeznek (pl., mint ingatlantulajdonosok), vagy akár *szakhatóságként is közreműködnek*.⁶⁰

⁵⁷ Eva SCHULEV-STEINDL, *VfGH-Beschwerdelegitimation des Umweltanwaltes und anderer Organparteien nach dem UVP-G verfassungswidrig (Besprechung zu VfGH 16.6.2004, G 4/04 ua)*, *Recht der Umwelt* (2004/4), 148-152.

⁵⁸ ENNÖCKL, RASCHAUER, *UVP-G...*, *i. m.*, 209.

⁵⁹ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, *i. m.*, 327.

⁶⁰ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, *i. m.*, 328-329.

Mindazon települések önkormányzatai, amelyek nem közvetlenül határosak a telepítés helységével, vagy várhatóan nem érik jelentős, negatív hatások, ügyféli jogállás helyett az eljárásban való egyszerű részvétel (ti. jelenlét) lehetőségével élhetnek.⁶¹

6. 6. A polgári kezdeményezések

A társadalmi részvételnek Ausztriában két fő formája van,⁶² amelyek közül a törvény előbb az ún. állampolgári kezdeményezést (Bürgerinitiative) szabályozza, ami tartalmilag tulajdonképpen ad hoc szerveződést, technikailag pedig egy megfelelő számú aláírással támogatott állásfoglalást jelent. Ennek benyújtására a tervdokumentáció kifüggesztésétől számított 6 héten belül van lehetőség.⁶³ Nyíltan és többszörösen is diszkriminatív előírás, amely szerint kizárólag az ügyfélként szereplő, osztrák önkormányzatok választói névjegyzékében szereplő személyek (azaz osztrák állampolgárok) foghatnak össze ebben a formában.

Az aláírókat egyetlen személy képviseli, nyilatkozatokat csak ő tehet, de az eljárásban a többiek is részt vehetnek. A kezdeményezésnek alanyi jogi pozíciója van, a környezetvédelmi jogszabályok érvényesítését követelheti, az aláírók érdekeinek védelmében. Kifogást emelhet, amelynek során a korábbi állásfoglaláshoz nincs kötve, és a döntésekkel szemben a környezetvédelmi tanácshoz, illetve az alkotmánybírósághoz és a közigazgatási bírósághoz fordulhat.⁶⁴

A magyar szabályozáshoz képest furcsának, a közösségi és a nemzetközi joggal pedig ellentétesnek tűnik a társadalmi részvételt korlátozó szabályozás, amennyiben *egyének részére egyáltalán nem biztosít jogokat, illetve egyszerűsített eljárásban az állampolgári kezdeményezések jogosítványát is a pusztá részvételre, illetve iratbetekintésre korlátozza.*

6. 7. A társadalmi szervezetek

A társadalmi részvétel másik, mindössze 2005 óta elismert formája a *környezetvédelmi szervezetek* (Umweltorganisationen) ügyféli jogosítványa. Az újabb

⁶¹ ENNÖCKL, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 210.

⁶² A Khv. 1993-as bevezetéséig csak azokban a tartományokban volt az NGO-knak ügyféli joga, amelyekben nem volt környezetvédelmi ügyész. 1993-tól ezt a jogot (500 aláírás összegyűjtésével) a polgári kezdeményezések kapták meg. Ma már mindkettő lehet ügyfél, a környezetvédelmi ügyésztől függetlenül. – *Jahrbuch ... 2006*, i. m., 139.

⁶³ A kifüggesztés előtt gyűjtött aláírások a bírói gyakorlat szerint irrelevánsak. – ENNÖCKL, RASCHAUER, *UVP-G...*, i. m., 212.

⁶⁴ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 330.

magyar joggyakorlattól eltérően, s helyesen, nem csak *egyesületek*, hanem *alapítványok* is élhetnek vele. Ennek feltétele viszont, hogy alapszabályuk szerint legalább 3 éve, első sorban közérdekű környezetvédelmi tevékenységet folytassanak.⁶⁵ E feltételek teljesülését biztosító adminisztratív szabály, amely szerint e szervezeteket csak a *szövetségi környezetvédelmi minisztérium elismerő határozata alapján* lehet az eljárásokba bevonni. Az elismerés mindig a társadalmi szervezet működési területére korlátozódik. Érdekes, hogy sem a törvény, sem a szakirodalom nem ismeri az országos működési terület elismerésének a lehetőségét, ugyanakkor a gyakorlatban e szervezetek fele Ausztria teljes területén tevékenykedik. Az összes elismert szervezet száma alig 1/10-e a magyar mozgalmaknak,⁶⁶ ami több (ehelyütt nem vizsgált) szempontból is szerencsésnek látszik.

A társadalmi szervezetek (csupán) formális ügyfelek abban az értelemben, hogy az ügyben (a beruházás hatásai révén, személyükben való) közvetlen érintettségük nem áll fenn. Ügyféli jogállásuk (a szakirodalomban vitatottan⁶⁷ csak) a 2005-ös törvénymódosítás hatályba lépése után indult eljárásokra terjed ki. Az állampolgári kezdeményezéssel szemben a jogállásuk érvényesítésére nekik nem elég állást foglalniuk, hanem kifejezetten *írásbeli kifogást kell emelniük* a terv ellen, a már többször említett 6 hetes határidőn belül. A kifogás érvényesítése körében az általános közigazgatási eljárási törvényben rögzített ügyféli jogok szinte mindegyikével bírnak (iratbetekintés, tájékozódás, jogorvoslat, stb., kivéve az alkotmánybírósághoz fordulást), de a 2006 óta indult, egyszerűsített eljárásokban nem fordulhatnak a közigazgatási bírósághoz.

Külföldi társadalmi szervezetek abban az esetben vehetnek részt az osztrák Khv-eljárásban, ha *nemzetközi eljárás* indult, vagyis a beruházás tervét az országhatáron túlterjedő hatásokra tekintettel az adott, szomszédos országgal hivatalosan közölték, *a saját nemzeti joguk szerint is részt vehetnének* ilyen eljárásban, illetve a felmerülő hatásokkal szembeni védelem a *tevékenységi körükbe tartozik*.

⁶⁵ A 3 éves szabály a szakirodalom szerint az aarhusi egyezmény alapján vitatható. Az ennél fiatalabb szervezet esetleg polgári kezdeményezésként léphet fel. Érdekes, hogy a gyakorlatban olyan szervezetet is elismernek, amelyeknek a környezetvédelmi tevékenysége másodlagos (pl. ilyen az Alpenverein). – *Jahrbuch ... 2006, i. m., 147.*

⁶⁶ 2008 decemberében 29 szervezetből állt a minisztérium listája, közülük 14 rendelkezett országos működési területtel. <http://www.umwelt.net.at/article/articleview/27824/1/8039/> (letöltés: 2009. március 5.)

⁶⁷ RASCHAUER, *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)*, i. m., 332.

7. Értékelés

A szövetségi környezetvédelmi minisztérium szerint Ausztriában egyértelműen látszik, hogy a Khv. nem a projektek megakadályozásának az eszköze (a környezetvédelmi tanács 2006-ig mintegy 140 fellebbezés alapján mindössze 2 kérelmet utasított el). Sokkal inkább az a célja, hogy *a terveket környezetvédelmi szempontból elfogadhatóvá tegye, s így szolgálja a fenntartható fejlődést, megjegyzem: annak mindkét oldalára figyelemmel*. A teljes eljárás-koncentráció és a korábbihoz képest felére csökkent idejű ügyintézés révén a beruházók helyzete javult az utóbbi időben.⁶⁸ E rövid, pozitív önértékelés, illetve a fentebb kiemelt további előnyök ellenére magyar és európai szemmel egyaránt több kifogás vehető fel a szabályozással és annak gyakorlatával kapcsolatban.

A föderatív berendezkedés, illetve az első fokú hatáskör tartományi szintre telepítése, alkalmat ad Ausztriának arra, hogy a magatartását érő *magyar kifogásokat elhárítsa* (ezt teszi az Európai Bíróság előtt ellene folyó, kötelezettség-szegési eljárásokban is).⁶⁹

Megfelel az EK-jognak, de a magyarnál *gyengébbnek tűnő védelmet biztosít* a környezetnek az eljárások koncentrálása, amennyiben abban a környezeti érdekekkel ellentétes érdekeket is mérlegelik. Ezt részben kompenzálja persze, hogy a Khv-kötelezettség ténye a Khv. lefolytatása előtt (akár visszamenőleg is) *kizárja minden engedélyjogszerű kiadását*.

Az EK-jognak való megfelelés szempontjából kifogásolható, hogy a Khv. szükségességéről való eseti döntés nem a várhatóan jelentős, hanem a várhatóan jelentős kedvezőtlen hatások valószínűsítésétől függ. Ez a Khv. sajátos osztrák koncepciójából következik (optimalizálás). A régészeti, kulturális és történelmi szempontból jelentős területek védelmét sem veszik egyértelműen figyelembe.

Az EK-jognak megfelel *az alternatívák elemzésére vonatkozó, puba előírás*, de mint a heiligenkreuzi példa mutatja, a helyszíni alternatívák kapcsán, a gyakorlatban *nincs jelentősége*.

Szakmai (természettudományi) szempontból vitatható, hogy a különböző projektekből adódó hatások *együttes értékelése csak az azonos tevékenység típusba tartozó tevékenységeknél* lehetséges.

⁶⁸ Átlagosan 13 hónap, egyszerűsített eljárás és fellebbezés esetén 6 hónap, szövetségi utaknál 20 hónap az eljárás ideje. – <http://www.umweltnet.at/article/articleview/48274/1/7240/> (letöltés: 2009. március 5.)

⁶⁹ Utóbbiakban persze általában eredménytelenül. – VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, VARJU Márton, BARTHA Ildikó, *A tagállamokkal szembeni kötelezettség-szegési eljárások*, Budapest, 2006, Complex, 75.

Közösségi jogi szempontból aligha vitatható, de magyar szempontból kedvezőtlen előírás szól az önkormányzatok ügyféli státuszáról. Mivel az ügyféli joggal rendelkező önkormányzatok körét az UVP-G kifejezetten az osztrák településekre korlátozza, a nemzetközi eljárásban pedig csak a szomszédos állam, mint olyan vehet részt, *a magyar önkormányzatok fellebbezését Heiligenkreuz ügyében a környezetvédelmi tanács jogszerűen utasította vissza.*

A leginkább kifogásolható szabályok a társadalmi (közösségi) részvételre vonatkozóak. A megállapítási eljárás és az egyszerűsített eljárások során *az ügyfelek köre szűkebb*, mint a Khv-eljárás során, ami már önmagában is problémák forrása. Egyrészt feszültség forrása azért, mert így az eljárás egyes szakaszaiban mások az ügyfelek, s azon ügyfelek egy része, akiknek az eljárás érdemi szakaszában a legteljesebb ügyféli joguk van, az eljárás megindítására nem rendelkezik befolyással. Másrészt, azért, mert mint arra az Európai Bíróság ítélezési gyakorlata (ld. a C-72/95, C-435/97; C-287/98, C-201/02, C-301/95, stb. sz. ügyeket) rámutat, a Khv. szükségességéről szóló döntésnek megámadhatónak kell lennie, s a jogorvoslat lehetőségétől nem lehet a Khv-ban résztvevők körét generálisan megfosztani.⁷⁰

A háttérben nyilvánvalóan *az eljárások gyorsításának a szándéka áll.*⁷¹ Az ügyféli jogok szűkítése álláspontom szerint azért is vitatható, mert *egyszerűsített eljárásban nyilvánvalóan nem biztosítható ugyanaz a védelmi szint*, mint egy sokszereplős eljárásban.

Ellentétes a közösségi és a nemzetközi joggal, hogy az *egyének* (kivéve a szomszédokat és a szaktörvényekben jogosítottakat) *nem bírnak ügyféli joggal*, s hogy a *polgári kezdeményezések gyakorlatilag csak osztrák állampolgárokból állhatnak*, de még ők sem valódi ügyfelek az egyszerűsített eljárásokban. Ez minden bizonnyal kevesebb, mint a közösségi jog vagy az aarhusi egyezmény szerinti „érintett nyilvánosság.”⁷²

⁷⁰ MAUERHOFER, *i. m.*, 11.

⁷¹ *Jahrbuch ... 2006, i. m.*, 105.

⁷² A nemzetközi és a közösségi jognak való megfelelést firtatja többek között Reinhold KLAUSHOFER, § 3. *Abs. 6 UVP-G im kompetenz- und gemeinschaftsrechtlichen Spannungsfeld* = Daniel ENNÖCKI., Nicolas RASCHAUER, UVP-Verfahren vor dem Umweltsenat, 2008, Wien, Verlag Österreich, 362.

Összefoglalva: a szabályozás, illetve az azt mereven értelmező joggyakorlat alapján két irányban vehetők fel kételyek: úgy tűnik, hogy *az elővigyázatosság elve és a társadalmi részvétel követelménye sem érvényesül teljes körűen*. A környezeti hatásvizsgálat osztrák szabályozása mielőbbi, átfogó módosításra szorul.⁷³

⁷³ Röviddel ezelőtt a BMLFUW nyilvánosságra hozott egy tervezetet, amely azonban az első értékelés szerint a vázolt problémák töredékére adna csak választ (pl. a törvény 2. sz. mellékletébe bekerülnének a történeti és kulturális értékek, a környezetvédelmi tanács megbízatása határozatlan idejűre változna, és egy-két változás a 3. fejezet szerinti eljárást érintené még). – Nicolas RASCHAUER, *Ministerialentwurf zu UVP-G-Novelle vorgestellt*, Umweltrechtsblog 2009. 02. 17., <http://www.umweltrechtsblog.at> (letöltés: 2009. március 17.)