

A környezetvédelmi bírák európai szervezetének kétnapos konferenciája a Kúrián

Megelőző intézkedések a 21. századi környezeti hatásokkal szemben

Az EUFJE, a környezetvédelmi bírák európai szervezete 2014 októberében Magyarország fővárosában a Kúrián tartotta XI. nemzetközi találkozóját. A rendezvény három szempontból is kiemelkedő jelentőséggel bír:

- egyrészt ez volt az első alkalom, hogy Budapest adott otthont az EUFJE minden évben rendszeresen megtartott ülésének,
- másrészt a 2004-ben létrehozott szervezet idén ünnepli 10 éves születésnapját,
- harmadrészt pedig a résztvevők a kétnapos konferencia végén a Markó utcai épület dísztermében írták alá azt a nyilatkozatot, amelyben a tagállami képviselők felelősséget vállaltak környezetünkért, s ezen túlmenően a cél érdekében megteendő intézkedésekre is javaslatot tettek.

A jelenleg a belga jog szerint működő, valamennyi, az Európai Unió és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállama bírái számára nyitva álló egyesület éppen 10 évvel ezelőtt jött létre Párizsban, és ezt követően az EUFJE évente tartja konferenciáit, felváltva, minden évben más és más tagállamban, 2014-ben pedig hazánkban. Az egyesület célja a nemzeti és közösségi, valamint nemzetközi környezetvédelmi jog alkalmazásának elősegítése, a bírák környezetvédelmi tárgyú ismereteinek bővítése, a továbbképzés és a tapasztalatcsere.

Az idei találkozó alkalmából rendezett konferenciát október 17-én *Darák Péter*, a Kúria és *Luc Lavrysen*, az EUFJE elnöke nyitotta meg. A konferencián többek között jelen volt az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága képviselőjében *Aurel Ciobanu-Dordea*, *Guy Canivet*, a francia Semmitőszék volt elnöke, valamint *Robert Carnwath*, a brit Legfelső Bíróság bírája és *Juhász Endre*, az EU Bíróság bírája is.

A megelőző intézkedések az egészség és a környezet védelmének egyik legfontosabb eszköze az Európai Unióban. A jelenlegi szabályozás az uniós és a nemzeti szintű környezeti hatásvizsgálati eljárások, a korábbi szabályozás és politika, valamint az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján nyert tapasztalatokra reflektál. Az Európai Parlament és a Tanács által 2014. április 16-án elfogadott 2014/52 EU Irányelv, mely módosította a 2011/92 EU Irányelvet. (Az egyes

köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.)

Az irányelv hatályba lépésének egyik következménye, hogy a jövőben a környezeti hatásvizsgálat szigorúbb lesz. A módosítás eredményeképpen a jelentősebb beruházások indulása előtt elkészítendő környezeti hatástanulmányoknak egyértelműbbeknek kell lenniük. Ezentúl nagyobb hangsúlyt kell helyezni a biodiverzitás fenntartására, az éghajlat változására és a nyilvánosság bevonására.

A 2011-es irányelv alapján a jelentősebb beruházások esetében volt kötelező elvégezni a környezeti hatástanulmányt. 2014-ben viszont a tagállamok egy részének ellenállása ellenére a Parlamentnek sikerült az egészség és a környezet védelme érdekében magasabbra tennie a lécet. Erre azért volt szükség, mert a korábbi vizsgálatok eredményei azt mutatták, hogy nem lehet tovább várni, és a kormányoknak tekintettel kell lenniük a környezetvédelemre, ennek érdekei prioritást élveznek a gazdasággal szemben. A Tanáccsal elért megállapodást a legfontosabb környezetvédelmi civil szervezetek is támogatták. Kivétel a palagáz kitermelése. A gáz-kitermelési projektek esetében ugyanis a tagállamok dönthetnek úgy, hogy nincs szükség környezeti hatástanulmányra, de döntésüket részletesen indokolniuk kell. Abban az esetben viszont, ha környezeti hatástanulmányokat kell készíteni, akkor számításba kell venni ezentúl olyan új kör-

nyezetvédelmi szempontokat, mint a fajok sokszínűségének megőrzése és az éghajlatváltozás. Egyértelműsíteni kell a vizsgálati módszert, központi internetes felületen ösztönözni kell az embereket, nagyobb nyilvánosságot kell biztosítani, és ami talán a legfontosabb, a szabályok alóli kivételeket szigorúbban kell megállapítani, a felmerülő érdekellentétek esetében pedig a környezet védelme előnyt élvez.

A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság a lehető leghamarabb, de legkésőbb az attól az időponttól számított 90 napon belül meghozza a határozatát, amikor a projektgazda valamennyi szükséges információt benyújtotta a hatóság részére. De az érintett nyilvánosságnak a környezeti hatásvizsgálati jelentésről folytatandó konzultációra legalább harminc nap időkeretet kell biztosítani.

Az objektivitás biztosítása is igen fontos, ennek érdekében el kell egymástól választani a projekt fejlesztőjét és az illetékes hatóságot. El kell kerülni, hogy a fejlesztő a határértékek betartása céljából a nagy projektet több kisebbre darabolja fel, ezért több projekt esetében annak összeadódó hatásairól is be kell számolni. A módosítás arra is kitér, miszerint az engedélyezők érdeke a projektek engedélyezésében nem játszhat akkora szerepet.

Az irányelvet 2014. április 16-án fogadta el az Európai Parlament, kihirdetésére 2014. április 25-én került sor, és május 15-én lépett hatályba. A tagállamoknak, így hazánkban is 2017. május 16-áig meg kell alkotniuk és hatályba kell léptetniük az új Irányelvvel összhangban álló tagállami törvényeket, rendeleteket és a közigazgatási szabályozást.

A 2014/52 EU Irányelv lehető leghatékonyabb alkalmazásának elősegítése, valamint a tagállami jogrendszerekbe való egységes átültetése érdekében az EUFJE Konferencia kiemelt kérdései közé tartozott a tagállamok jelenleg hatályos jogi szabályozása, a környezeti hatásvizsgálat eljárásjogi hatékonysága, valamint az információk nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférés lehetősége.

Fontos témája volt továbbá a konferenciának a bírák és más jogalkalmazók együttműködésének elősegítése, oktatása, valamint továbbképzése a környezetvédelem és a környezeti jog területén. A tagállami bírák és ügyészek együttműködése, továbbképzése ugyanis hozzájárul az uniós jog megfelelő implementációjához és a helyes jogalkalmazáshoz, megalapozza a tagállamok bizalmát egymás igazságszolgáltatása iránt, valamint elősegíti a jogalkalmazók együttműködését és kölcsönös bizalmát, melyek mind az egységes uniós igazságszolgáltatás előfeltételei. Így küszöbölhetők ki tehát legeredményesebben az egységes jogi szabályozás és az eltérő jogalkalmazás közti különbségek. Az EJTN (European Judicial Training Network) már meghatározta a stratégiai szempontból kiemelkedően fontos



célokat a 2014–2020 közötti periódusra. Lefektette, hogy a cél az unió különböző tagállami bírái és ügyészei közötti kölcsönös bizalom kiépülésének támogatása, az európai bíróságok uniós környezetjogi ismeretének bővítése. További célként határozta meg a továbbképzés, oktatás magas színvonalának biztosítását és a megfelelő minőségű nemzeti környezetjogi továbbképzések népszerűsítését; a tagállami bírák és ügyészek ún. európai uniós profiljának támogatását. Az EJTN ezen túlmenően egyszerre törekszik saját tagállamközi hálózati funkciójának erősítésére és az Unión kívüli államokkal való hatékonyabb együttműködési gyakorlat kialakítására. Végül, de nem utolsósorban az EJTN a legfontosabb célok között deklarálta a bírói függetlenség kiemelt jelentőségét, melynek garantálása érdekében hangsúlyozta az EJTN szerepének elsődlegességét az uniós szintű oktatás minden területén.

Aurel Ciobanu-Dordea előadásában kiemelte, hogy a környezetjog területén a lehető legszorosabb közösségi szintű együttműködésre kell törekednie a tagállamoknak, azonban a nemzeti eljárási rendek, eljárási szabályok, jogi, kulturális és környezeti sajátosságok nem hagyhatók figyelmen kívül. Ennek okán a kooperáció, a szabályozás és a joggyakorlat kialakítása során nagy hangsúlyt kell fektetni mind a tagállami jogrendszerek sajátosságainak tiszteletben tartására, mind a lehető legegységesebb implementáció elérésére. Az összhang teszi lehetővé ugyanis a környezeti károkkal és a joggyakorlattal kapcsolatos egységes elemzések és felmérések elvégzését. Dordea kitért arra is, hogy az új irányelvvel összefüggésben fontos feladat a jövőre nézve a hatékonyság fokozásával egyidejűleg a tagállamok eljárási rendjének egyszerűsítése és átláthatóságuk biztosítása. Hangsúlyozta továbbá az ésszerű alternatívákat tartalmazó kötelező értékeléssel kapcsolatos új szabályozás és a folyamatos ellenőrzési intézkedések szükségességét. Dordea felhívta

a figyelmet arra, hogy a 2014/52 EU Irányelv legeredményesebb alkalmazásához fontos az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatainak összegzése, a bírósági ítéletek és más hatósági döntések elemzése, valamint a hatályos jogi szabályozás ellentmondásainak kiértékelése, ugyanis ezek kulcsfontosságúak a jövőbeni eredmények elérése érdekében.

Verena Madner előadásában elemezte a környezeti hatásvizsgálatok és a stratégiai környezeti értékelések szabályozását, gyakorlati hatékonyságát, és összefoglalta az elmúlt évek megfigyeléseit. Ezek alapján kiemelte, hogy a környezetjog területén világos megoldásokra, egységes terminológiára és értékelési rendszerre van szükség. Hangsúlyozta továbbá, hogy a környezeti hatások értékelésével összefüggésben átfogó vizsgálatot kell végezni: mind a közvetlen, mind a közvetett hatásokat figyelembe kell venni. Kitért rá továbbá, hogy a környezetvédelmi szempontot a tagállamoknak általános jelleggel integrálniuk kellene az állami tervezésbe és döntéshozatalba.

Juhász Endre, az Európai Unió Bíróságának bírójá, az Európai Unió Bíróságának az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló irányelvvel kapcsolatos joggyakorlatáról tartott előadást. Kiemelte, hogy ez a joggyakorlat érinti az eredeti irányelvet és a többszöri módosításokat is. Előadásában a jelentősebb eseteket említette. A Bíróság általános megközelítést az irányelv tekintetében a Kraaijeveld és társai, C-72/95 ügyben hozott ítéletének 31. pontja alapozta meg, mely szerint: „az irányelv szövegéből következően lehet arra, hogy alkalmazási köre kiterjedt és célkitűzése nagyon széles.” Ezt a megállapítást megerősítette több későbbi ítélet is. Ezt a gyakorlatot később kiegészítette az Abraham és társai, C-2/07 ítéletben annak a követelménynek a rögzítése, miszerint átfogó környezeti hatásvizsgálatnak kell lennie.

Kiemelte azt is, hogy az uniós szabályozásban a fogalmak önálló jellegűek. Ezt mu-

tatja a C-287/98 sz. Linster-ügyben hozott ítélet 43. pontja: „Mind a közösségi jog egységes alkalmazásának követelményéből, mind pedig az egyenlőség elvéből következik, hogy a közösségi jog valamely rendelkezését, amely értelmének és hatályának meghatározása érdekében nem tartalmaz egyetlen kifejezett utalást sem a tagállamok jogára, önállóan és egységesen kell értelmezni az egész közösségben, figyelemmel a rendelkezés összefüggéseire és a szabályozás által elérni kívánt célra.”

Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából szemléltetett eseteken keresztül a korábbi szabályozás ellentmondásaira is rámutatott, majd kitért az Annex I. és II. kritériumrendszerek elemzésére. Példaként emelte ki többek között előadásában a már említett Abraham-ügyet (Abraham and Others case), melyben a bíróság az értelmezési nehézségek okán hozott precedens értékű ítéletet, illetve a Salzburgi repülőtér ügyét (Salzburg airport case), melyen keresztül a környezeti hatásvizsgálat elkészítésének jelentőségét szemléltette, valamint Svédország esetét (Swedish case), ahol a civil szervezetek szerepét vette górcső alá az állami jogalkalmazással kapcsolatban. Előadásában kitért továbbá arra, hogy a hatékony jogalkalmazásnak és a jogalkotói akarat érvényesülésének előfeltétele a jogalkotási aktusok pontos és összehasonlítható megfogalmazása.

Marc Clément prezentációja kiemelte, hogy a bírósági felülvizsgálat során a hatékonyságnak és nyitottságnak egyszerre kell az elérhető legmagasabb szinten érvényesülnie, ezt követően pedig ismertette a francia joggyakorlatban kialakult négy lépcsőből álló bírósági felülvizsgálat rendszerét. Az első szinten a bíróság azt vizsgálja, hogy szükséges volt-e a KHV, illetve az SKV. A második szinten a KHV, valamint az SKV eljárásjogi szabályainak alkalmazását értékeli, majd azt, hogy a KHV vagy az SKV alkalmazási köre megfelelően került-e meghatározásra. Végül, a negyedik szinten a

bíróság felülvizsgálja, hogy a környezeti hatásokat bemutató tudományos elemzés kelően megalapozott, elfogadható kimutatásokat tartalmaz-e. Clément kiemelte, hogy a bizonyítási teher kapcsán a legnagyobb nehézségeket az utolsó szint jelenti a francia joggyakorlatban, ugyanis a tudományos elemzések és szakvélemények nehezen értelmezhetők a jogászok számára.

A konferencia szüneteiben bár kötetlenebb keretek között, de tovább folyt a disputa a témával kapcsolatban. Szóba elegyedtünk a francia Alkotmánytanács egyik tagjával is. *Guy Canivet*, aki egyik alapítója volt az egyesületnek, 2004-ben még a francia Semmítörvényszék elnöke volt.

Interjúalanyunk szerint az egyesület azért jött létre, hogy a nemzeti és közösségi, valamint nemzetközi környezetvédelmi jog alkalmazását elősegítse, a bírák környezetvédelmi tárgyú ismereteit bővítse, ezen a területen tovább képezze őket, és lehetővé tegye, hogy tapasztalatot cserélhessenek. *Guy Canivet* elmondta, hogy 2007 óta, amikor az Alkotmánytanács tagja lett, aktívan már nem vesz részt az egyesület munkájában, de alapítóként figyelemmel kíséri tevékenységét, és rendszerint részt vesz a konfe-

renciákon is. Mindig is meggyőződése volt, hogy a független bírói hatalomnak alapvetően fontos szerepe van a környezetvédelmi jog fejlesztésében. A 70-es években nyilvánvalóvá vált, hogy a környezet védelmét már nem biztosította megfelelőképpen a hagyományos polgári jogi felelősség, és a büntetőjogi szankciók általánosan elfogadottá váltak e téren is. Véleménye szerint a globalizáció korában is szükség van regionális védelemre, ezért is fontos, hogy az Európai Unió és tagállamai felelősséget éreznek a környezet megóvásáért. A most elfogadásra kerülő nyilatkozat kapcsán pedig felhívta a figyelmet a jogalkotók és a jogalkalmazók felelősségére, lehetőségeire a környezetvédelem terén.

A konferenciát követő sajtótájékoztató folyamán *Luc Lavrysen*, az EUFJE elnöke kérdésünkre a büntetőjog szerepéről beszélt, példaként a védett madarak kereskedelmét említette.

Összegzés helyett

A módosított irányelv és a konferencia végén aláírt nyilatkozat sok olyan újítást tar-

talmaz, melyek célja a korábbi hiányosságok és a kiskapuk megszüntetése.

A legfontosabb újítások az alábbiak:

- az új környezeti faktorok – úgymint a biodiverzitás és a klímaváltozás – környezeti hatásvizsgálati jelentésben való feltüntetése,
- a szakértők függetlensége és az összeférhetlenség elkerülésének kötelezettsége,
- valamint további követelmények a projektek felosztásának kezelésére.

A fejlesztőknek az új szabályozás értelmében be kell mutatniuk, hogy figyelembe vették az ésszerű alternatívákat, és igazolniuk kell a végső döntésüket. A környezeti hatásvizsgálat szükségletességéről szóló döntés egy továbbfejlesztett kritériumlista alapján igazolható (Annex III). Az új szöveg törekszik rá, hogy biztosítsa a nyilvánosság számára az információkhoz való hatékonyabb hozzáférést és a részvétel lehetőségét, amelyek elengedhetetlenek az uniós környezetvédelmi jog tekintélyének emelése érdekében.

Kiss Anna – Tarnai Dóra – Széplaki-Nagy Gábor

Fotó: Balkányi László