



***CIVILEK AZ UNIÓS KÖRNYEZETJOG  
ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN***

---

**EMLA**

**Környezeti Management és Jog Egyesület**

**2010**

# ***CIVILEK AZ UNIÓS KÖRNYEZETJOG ÉRVÉNYESÍTÉSÉBEN***

**Szerzők:**

**dr. Gajdics Ágnes Gabriella és dr. Szilágyi Szilvia**  
(Környezeti Management és Jog Egyesület – EMLA)

**Szerkesztette:**

**dr. Gajdics Ágnes Gabriella**

ISBN 978-963-87623-6-8



**Környezeti Management és Jog Egyesület**

**2010.**

# Tartalomjegyzék

<b>I. Társadalmi szervezetek a környezetvédelemben</b> .....	6
<b>II. 1. Az uniós környezetjog elsődleges forrásai</b> .....	13
<b>II.2. Az uniós környezetjog másodlagos forrásai</b> .....	16
<b>III. 1. Európai Bizottság</b> .....	17
<i>Panasz benyújtása</i> .....	17
<i>A jogsértési eljárás szakaszai</i> .....	18
<b>III.2. Az Európai Unió Bíróságának eljárása</b> .....	19
<b>III.3. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága</b> .....	20
<b>IV. Az uniós környezetjog érvényesítésében részt vevő egyes hazai társadalmi szervezetek</b> .....	22
<b>V. A környezeti hatásvizsgálat uniós szabályainak egyes hazai alkalmazási hiányosságai</b> .....	24
<b>A „Z.V. Lakópark” környezeti hatásvizsgálatának ügye</b> .....	27
<i>A panasszal érintett ügy összefoglalása</i> .....	27
<i>Eljárás a hazai jogalkalmazók előtt</i> .....	28
<i>A civil szervezet megjelenése az eljárásban</i> .....	28
<i>A határozat bírósági felülvizsgálata</i> .....	29
<i>A civil szervezet érve a Legfelsőbb Bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelemben</i> .....	32
<i>Az Európai Bíróság kapcsolódó ítélkezési gyakorlata</i> .....	37
<i>A Legfelsőbb Bíróság álláspontja</i> .....	40
<i>Panasz az EU Bizottsághoz</i> .....	42
<i>Következtetések</i> .....	50
<b>VI. Természetvédelem – a Natura 2000 területek védelmének hiányosságai</b> .....	52

<b>VI.1. Hatásbecslési kötelezettség a hazai jogban .....</b>	<b>54</b>
<b>VI.2. Kiemelt fontosságú közérdek.....</b>	<b>56</b>
<b><i>Filmforgatás Natura 2000 területen ügye .....</i></b>	<b>57</b>
<i>A panasszal érintett ügy összefoglalása .....</i>	57
<i>A legfőbb természetvédelmi érvek, az ócsai turjánvidék természeti értékei.....</i>	58
<i>Eljárás a hazai jogalkalmazók előtt – civilek megjelenése az eljárásban .....</i>	59
<i>A jelentős hatás megítélése.....</i>	66
<i>Panasz az Európai Unió Bizottságához.....</i>	67
<b><i>Tó-rekonstrukció és mederkotrás ügye.....</i></b>	<b>70</b>
<i>A panasszal érintett ügy összefoglalása .....</i>	70
<i>Eljárás a hazai hatóságok előtt – civil szervezetek megjelenése az eljárásban.....</i>	71
<i>Alkalmazni elmulasztott szankciók .....</i>	73
<i>Panasz az Európai Unió Bizottságához.....</i>	75
<b>Összefoglalás.....</b>	<b>78</b>

# Bevezetés

## - A civil társadalom gyakorlati szerepe az uniós környezetjog érvényesítésében

Az Európai Unió joganyaga - hazánk Unióhoz való csatlakozása óta - hazai jogrendszerünk részévé vált, ennek ellenére a jogalkalmazói gyakorlat sokszor azt mutatja, hogy a jogszabályok átültetése hiányos, végrehajtása kevésbé hatékony, s az Európai Bíróság által alakított esetjog nem megfelelően érvényesül a gyakorlatban.

Az uniós politikák hatékonysága nagymértékben függ azok nemzeti, regionális és helyi szintű végrehajtásától. Mind az Európai Bizottság, mint pedig az Európai Parlament Petíciós Bizottsága több alkalommal felhívta a figyelmet azon követelményre, hogy szigorúan ellenőrizni kell és figyelemmel kell kísérni, hogy a tagállamok betartják-e a közösségi jogszabályokat annak biztosítása érdekében, hogy azok a kívánt pozitív hatást gyakorolják a polgárok mindennapi életére.

Az Unió környezetpolitikájának fő célkitűzéseit, feladatait, a közösségi vívmányok gerincét adó irányelvek alapjait a környezetvédelem területén a környezetvédelmi akcióprogramok tartalmazzák. E keretjellelű cselekvési tervek több évre határozzák meg a fő célokat és az azok eléréséhez szükséges végrehajtási eszközöket.

Jelenleg a hatodik környezetvédelmi akcióprogram végrehajtása folyik, amelynek középpontjában a fenntartható fejlődés megvalósítása áll és amely a 2002-2012 közötti időszakra határozza meg a környezetvédelmi politika céljait.

A program négy prioritást élvező környezetvédelmi területet emel ki, emellett a környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához szükséges intézményi stratégiák fejlesztésében is megjelöl öt olyan területet, ahol további változásokra és cselekvésre van szükség. Ezek a területek egyike a meglévő jogszabályok végrehajtása erősítésének feladata. Ez a célkitűzés a környezetvédelmi jogszabályok hatékony átvételét és végrehajtását emeli ki, azt, hogy létre kell hozni a környezetvédelem területén egy olyan, általános védelmi szintet, amely valamennyi tagállamban egyformán garantálja a közösségi környezetvédelmi joganyag egységes értelmezését és biztosítja a jogszabályok hatékony végrehajtását nemzeti, regionális és helyi szinteken egyaránt.

A környezet-, illetve a természet védelme egy olyan, kiemelt fontosságú terület, amely a meglévő környezeti- és természeti erőforrások védelmében, állapotának javításán alapul; ezen védelemben pedig nem lehet olyan „hullámvadásokat” megengedni, amely az értékek védelmét egyes időszakokban jobban, más időszakokban pedig kevésbé biztosítja, a gazdasági és egyéb lehetőségek függvényében. Csak az előírások pontos és következetes érvényesítése szolgálhatja a „megelőzés”, az „elővigyázatosság” és a „fenntartható

fejlődés” Alapító Szerződésben is rögzített és az Európai Unió környezetvédelmi politikája által is kiemelten kezelt elveit, erre pedig a többi szereplővel (társadalom, vállalatok, civil szervezetek, más területek hatóságai stb.) együttműködésben a környezetvédelem-és természetvédelem nemzeti intézményrendszere hivatott.

A jogszabályoknak a jogalkalmazók által való következetes végrehajtása valósíthatja csak meg a norma által kitűzött célokat. Megfelelő érvényesítés nélkül minden szabály csak írott szöveg, sem a társadalom fejlődését, sem a környezet hatékony védelmét nem segíti elő. A társadalom tagjainak egyéni fellépése a környezeti ügyekben nehezkesebb; ezért bírnak nagy jelentőséggel az egyes érdekek érvényesítésére és értékek védelmére létrehozott társadalmi szervezetek.

A civil társadalom egyes különös értékek védelmére létrehozott (így például környezetvédő) egységei - szervezettségük folytán - erőteljesebben képesek megvalósítani céljaikat. Fontos e szervezetek integrációs tevékenysége is, mivel a közösségi környezetjog alkalmazási hiányosságaira is felhívják az EU egyes intézményeinek figyelmét.

A Környezeti Management és Jog Egyesület (Environmental Management and Law Association, rövidítve EMLA) 1992-ben alakult. Az Egyesület működésének két alapvető iránya rajzolódott ki az évek során: az egyik a szakmai rendezvényekkel, konferenciákkal, továbbképzésekkel, oktatással, tanulmányokkal és egyéb publikációkkal kapcsolatos tevékenység; a másik a környezetvédelmi jogi adatbank és az erre épülő tanácsadó szolgálat a lakosság és társadalmi szervezetek számára.

A civil szervezetek integráció-erősítő, jogérvényesítő funkciójának betöltéséhez szükséges az igénybe vehető intézményes utak, a panasszal megkereshető hatóságok eljárásának minél teljesebb ismerete. Az EMLA Egyesület - segítséget nyújtva mindazon hazai civil szervezet számára, amelyek ügyeiben felmerült az uniós környezetjog maradéktalan alkalmazásának és ezzel kapcsolatban az európai érdekérvényesítő fórumok, így az Európai Bizottság, az Európai Parlament Petíciós Bizottsága, vagy az Európai Bíróság előtti eljárás igénye – jogi tanácsadással, képviselő ellátásával, beadványok elkészítésével, uniós intézmények eljárásának kezdeményezésével járult hozzá a társadalmi szervezetek működésének erősödéséhez.

Jelen kiadványunk célja e folyamatok, a kezdeményezett eljárások és a kezdeményező civil szervezetek bemutatása, továbbá annak összefoglalása, hogy a környezetvédő civil szervezetek milyen módon vehetnek és vesznek részt az EU által előírt környezetjogi normák egységesebb alkalmazásában.

Mint majd az a későbbiek során látszik, valamennyi, általunk képviselt ügyben a jogalkalmazói részről felmerült problémákat a jogszabályok által engedett mérlegelési jogkör szűk és/vagy téves alkalmazása okozta. A következőkben bemutatott ügyek az Európai Bizottság előtt jelenleg is folyamatban vannak.

## I. Társadalmi szervezetek a környezetvédelemben

Demokratikus jogállamokban ma már elképzelhetetlen a polgári demokratikus rendszereknek megfelelő környezetvédelem kialakítása társadalmi részvétel, vagyis a különböző ügyekben érintett és érdekelt társadalmi csoportok, képviselőik beleszólása, érdekeik érvényesítése nélkül.

Magyarországon az Alkotmány az alapvető szabadságjogok között garantálja az egyesülési szabadságot. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (Etv.) részletesen szabályozza a társadalmi szervezet fogalmát és jogállását.

Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei - tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint - társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek.<sup>1</sup> Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal, és amelyet törvény nem tilt. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. Úgyszintén, az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet sem hozható létre.

A törvény szerint alapvetően gazdasági célra társadalmi szervezet nem hozható létre, a gazdasági szervezetek ezért kívül esnek a társadalmi szervezet jogi fogalmán. Ugyancsak kívül esnek e fogalmon az államhatalom és a közigazgatás szervezetei.

A társadalmi szervezet alapításához szükséges, hogy legalább tíz alapító tag a szervezet megalakítását kimondja, alapszabályát megállapítsa, ügyintéző és képviselői szerveit megválassza.

Az Etv. 3.§-ában foglaltak szerint a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.

A társadalmi szervezet megalakulását követően kérni kell annak bírósági nyilvántartásba vételét. A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az egyesülési jogról szóló törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. Ennek megfelelően,

---

<sup>1</sup> 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról (Etv.), 2.§

a társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre. A társadalmi szervezetek működését a jogszabályok keretei között az adott szervezet alapszabálya határozza meg.

A társadalmi szervezetek igen fontos szerepet töltenek be az állampolgárok döntéshozatali folyamatokban való részvételének elősegítésében, a társadalom és a különböző kormányzati, államhatalmi szervek közti kapcsolat-tartásban, az állampolgárok érdekérvényesítésének elősegítésében; állami, önkormányzat feladatokat vállalnak fel, tájékoztató, szemléletformáló tevékenységet végeznek, és még sorolhatnánk. Igaz ez a megállapítás általánosságban is, de kiemelten igaz a környezetvédelem területén.

A szervezetek száma és a mögöttük mérhető tevékenység értéke világosan igazolja, hogy a civil szektor sem politikai, sem közigazgatási értelemben nem kerülhető meg; a társadalmat érintő döntések előkészítése során, illetve a döntések meghozatalakor figyelemmel kell lenni a szektor által képviselt célok megvalósíthatóságának igényére is.

A társadalmi szereplők bevonásának napjainkra már jól bejáratott technikái és jogi keretei alakultak ki (például az Aarhusi Egyezmény<sup>2</sup> illetve iránymutatásai, valamint más nemzetközi környezetvédelmi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyvek).

A környezet védelmének alkotmányos joga és kötelezettsége minden állampolgárt felhatalmaz arra, hogy részt vegyen a döntéshozatali folyamatokban, a környezetvédelmi politika kialakításában és megvalósításában, valamint a környezetvédelemmel foglalkozó általános szabályozás és törvények megalkotásában.

Amikor társadalmi részvételről beszélünk, fontos tudatosítanunk annak alapvető elemeit is; így az információhoz való hozzáférés, a tájékozódás jogát, a jogszabály-alkotásban való részvétel lehetőségét, a közigazgatási döntéshozatalban való részvétel jogát, a jogorvoslathoz való jogot, az egyes perlési jogokat, illetve mindezek szolgálatában a környezetvédelmi társadalmi szervezetek jogait.

Magyarországon a környezetvédelmi törvény<sup>3</sup>VIII. fejezete szól a nyilvánosság környezetvédelemben való részvételéről. Természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos

---

<sup>2</sup> Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréséről a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról. A környezetvédelmi demokrácia szempontjából kiemelkedő jelentőségű Egyezmény előírásai 2001. október 30-án léptek hatályba. Magyarországon a 2001. évi LXXXI. törvénnyel került kihirdetésre.

<sup>3</sup> 1995. évi LIII. törvény a környezet védelméről (Kvt.).



eljárásokban. Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környeztkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

A részvétel joga személyesen vagy képviselő útján, társadalmi szervezetek révén, vagy a települési önkormányzatok útján gyakorolható.

A hazai környezetvédelmi jog lehetőséget ad a környezetvédelmi tevékenységű társadalmi szervezeteknek, hogy a környezetvédelmi eljárásokban ügyfélként jelenjenek meg. A Kvt. szabályai értelmében a környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg<sup>4</sup>.

A szervezet joga, hogy tagsága érdekeit képviselve

- közreműködjön a működési, vagy tevékenységi területét érintő területfejlesztési, területrendezési tervek és környezetvédelmi programok kidolgozásában;
- részt vegyen - a törvény szabályai szerint - a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban;
- véleményezze a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit;
- véleményezze - a külön jogszabály rendelkezéseit figyelembe véve - a működési, vagy tevékenységi területét érintő, környezeti vizsgálatra kötelezett terv, illetve program tervezetét és környezeti értékelését.

Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környeztkárosítás esetén a szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a környezethasználó ellen pert indítani. A perben a szervezet kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől), illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

Az egészséges, tiszta környezet megteremtése és fenntartása minden egyes állampolgár felelőssége. Az állampolgári részvétel egy olyan eszköz, amely ezt hivatott kifejezni. A rendszer azonban nem működik magától. Minden érintett polgárnak erőfeszítéseket kell tennie, a kormánynak pedig tudomásul kell vennie, hogy nem minden állampolgár rendelkezik sokoldalú szakértelemmel. Amennyiben az állampolgárokat a kormányzat

---

<sup>4</sup> 98. § (1) bekezdés

közvetlenül is be kívánja vonni a környezetvédelmi politika alakításába, (ez pedig a sikeres politika egyik alapfeltétele) a nevelés és a tájékoztatás is a feladata.

A környezetvédelem területén sem az állam, sem a társadalom nem ismeri fel minden esetben, hogy a környezet védelme közös érdek, amelyben minden egyes egyén egyformán érintett, így befolyását bárki jogosan kívánja érvényesíteni. Az elsődleges feladat e téren Magyarországon is a környezetvédelem egész problémakörének tudatosítása, a tájékoztatás és a környezetvédelem oktatása lenne. Megfelelő tudatosságot csak kielégítő tájékoztatás mellett lehet elvárni.

Magyarországon az állampolgárok környezeti tudatossága és érzékenysége egyre nő, értékrendje átalakulóban van. Lakásuk, házuk, utcájuk vagy településük "megszokott környezetének" legkisebb romlására, ezzel összefüggésben életminőségük csökkenésére, sőt gyakran ennek már a veszélyére is érzékenyen reagálnak, és többnyire minden lehetséges, törvényes tiltakozási és jogorvoslati eszközt igénybe vesznek érdekeik védelmében.<sup>5</sup>

A civil szervezeteket rendkívül sokféle módon és számtalan szempont alapján csoportosíthatjuk, azok működési formájától kezdve egészen a szervezetek tevékenységi köréig bezárólag. Amint az a következő néhány ábrából is kitűnik, hazánkban igen jelentős számú civil szervezet működik, s ezek közül is kiemelkedő a környezetvédelem terén működő társadalmi szervezetek száma, illetve tevékenysége.

### 1. számú ábra: A nonprofit szervezetek száma és megoszlása szervezeti jelleg szerint, 2008<sup>6</sup>

Szervezeti jelleg	Alapítványok		Társas nonprofit szervezetek		Összesen	
	száma	megoszlása, %	száma	megoszlása, %	szám	megoszlása, %
Klasszikus civil szervezet	22 469	93,2	34 525	84,6	56 994	87,7
Érdekképviselő	0	0,0	4 324	10,6	4 324	6,7
Egyéb nonprofit szervezet	1 627	6,8	1 980	4,8	3 607	5,6
<b>Összesen</b>	<b>24 096</b>	<b>100,0</b>	<b>40 829</b>	<b>100,0</b>	<b>64 925</b>	<b>100,0</b>

<sup>5</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2001. évi beszámolója, 168-169. oldal.

<sup>6</sup> Forrás: KSH: A nonprofit szektor legfontosabb jellemzői, 2008.

**2. számú ábra: A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele tevékenységcsoportok szerint, 2008<sup>7</sup>**

Tevékenységcsoport	Alapítványok		Társas nonprofit szervezetek		Összesen		Összes bevétel, millió Ft	Megoszlás, %	Egy szervezetre jutó bevétel, ezer Ft
	száma	megoszlása, %	száma	megoszlása, %	száma	megoszlása, %			
<b>2008</b>									
Kultúra	3 404	14,1	4 296	14,1	7 700	14,1	137 772,3	12,6	17 892
Vallás	1 315	5,5	218	5,5	1 533	5,5	6 898,3	0,6	4 499
Sport	1 080	4,5	6 858	4,5	7 938	4,5	45 340,4	4,1	5 711
Szabadidő, hobbi	580	2,4	10 461	2,4	11 041	2,4	52 512,3	4,8	4 756
Oktatás	7 538	31,2	1 113	31,2	8 651	31,2	130 647,9	11,9	15 102
Kutatás	666	2,8	682	2,8	1 348	2,8	32 773,4	3,0	24 312
Egészségügy	2 266	9,4	742	9,4	3 008	9,4	95 812,3	8,8	31 852
Szociális ellátás	3 737	15,5	1 963	15,5	5 700	15,5	111 103,3	10,2	19 491
Polgárvédelem, tűzoltás	116	0,5	864	0,5	980	0,5	5 148,7	0,5	5 253
<b>Környezetvédelem</b>	615	2,6	1037	2,6	1 652	2,6	59 569,4	5,4	36 058
Településfejlesztés	1 474	6,1	2 533	6,1	4 007	6,1	101 008,0	9,2	25 207
Gazdaságfejlesztés	343	1,4	1 183	1,4	1 526	1,4	154 050,8	14,1	100 950
Jogvédelem	157	0,7	813	0,7	970	0,7	8 338,4	0,8	8 596
Közbiztonság védelme	271	1,1	1 941	1,1	2 212	1,1	4 050,8	0,4	1 831
Többcélú adományoztatás, nonprofit szövetségek	46	0,2	785	0,2	831	0,2	28 047,8	2,6	33 751
Nemzetközi kapcsolatok	362	1,5	510	1,5	872	1,5	6 506,7	0,6	7 461
Szakmai, gazdasági érdekképviselet	43	0,2	4 299	0,2	4 342	0,2	108 793,7	9,9	25 056
Politika	83	0,3	531	0,3	614	0,3	5 319,7	0,5	8 664
<b>Összesen</b>	<b>24 096</b>	<b>100,0</b>	<b>40 829</b>	<b>100,0</b>	<b>64 925</b>	<b>100,0</b>	<b>1 093 694,2</b>	<b>100,0</b>	<b>16 845</b>

A környezetvédelem terén működő társadalmi szervezetek tehát meghatározó súlyt képviselnek a hazai civil mozgalomban.

A közigazgatási eljárás szabályai szerint meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi

<sup>7</sup>Forrás:KSH:

[http://portal.ksh.hu/portal/page?\\_pageid=37,594298&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.ksh.hu/portal/page?_pageid=37,594298&_dad=portal&_schema=PORTAL) Letöltve: 2010.01.21.

szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.<sup>8</sup>

Továbbá a természetvédelmi törvény értelmében a természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni.<sup>9</sup>

Ennek jelentősége a Bizottság előtti eljárásban akként jelenik meg, hogy a panasz alapjául szolgáló iratok, megelőző hatósági eljárások eredményei elsősorban az abban részt vett ügyfelek számára ismertek.

S bár panaszos bárki lehet, a panasz megalapozása a jogsértőnek vélt eljárás során keletkezett iratokkal megkönnyíti a jogsértés feltárását, a megfelelő intézkedés kiválasztását a Bizottság számára, ezért a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrejött társadalmi szervezetek kiemelt szerepet tölthetnek a szóban forgó eljárások kezdeményezése során is.

Az alábbiakban azokat a közösségi jog által biztosított eszközöket tekintjük át, melyek igénybevételeivel a társadalmi szervezetek is elősegíthetik az uniós környezetjog egészségesebb, következetesebb végrehajtását, alkalmazását.

---

<sup>8</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 15. § (5) bekezdése.

<sup>9</sup> A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. tv. 65. § (1) bekezdés a) pontja

## II. Az uniós környezetjog - áttekintés

Az Európai Unió joga sajátos természettel bír, elkülönül mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogrendszerek egyes sajátosságaitól. Az uniós és a tagállami jog kapcsolatában az uniós norma alkalmazásának elsőbbsége a meghatározó, azaz e két szabályrendszer ütközése esetén a jogalkalmazó köteles a közösségi szabályoknak megfelelően eljárni.

Az uniós jogszabályok alkalmazásához elengedhetetlen a közösségi környezetjogi jogforrások rendszerének ismerete. Az ún. elsődleges jogforrások csoportját alkotják az Alapszerződések (EUSZ, EUMSZ, Euratom) és ezek módosításai, a csatlakozási szerződések, az EK által kötött nemzetközi szerződések, míg a másodlagos jogforrások körébe a rendeletek, irányelvek, határozatok (továbbá a nem kötelező erejű vélemények és ajánlások) tartoznak. Rendkívüli fontossággal bírnak azok az általános jogelvek is, amelyek az Európai Bíróság gyakorlatában kristályosodnak és alakítják a jogszabályok értelmezésének irányát.

A közösségi jogból eredő kötelezettségek elsősorban a tagállamokat terhelik, azok végrehajtásáért a tagállamok felelősek, azonban eltérő képet mutat e tagállami felelősség köre az egyes-jogszabálytípusok vonatkozásában. Az uniós rendeletek általános hatályúak, teljes egészükben kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók, vagyis érvényesülésükhöz nincs szükség külön tagállami jogalkotásra. Ettől eltérően az uniós irányelvek esetében a tagállamok az azokban foglalt célokat kötelesek megvalósítani, s az ehhez szükséges jogi eszközök, intézkedések megválasztása tekintetében már meglehetősen nagy mozgástérrel rendelkeznek.

A *Dieter Janecek kontra Freistaat Bayern*<sup>10</sup> ügy kapcsán a Bíróság hangsúlyozta, hogy az illetékes nemzeti hatóságok és bíróságok feladata, hogy amennyire csak lehetséges a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket az irányelv célkitűzéseivel összhangban értelmezzék. Ebből következik, hogy az irányelv átültetését szolgáló rendelkezéseket mindig az abban foglalt célok figyelembe vételével kell alkalmazni és amennyiben ez nem lehetséges, akkor mellőzni kell az uniós joggal ellentétes nemzeti előírás alkalmazását.

Ez természetesen a környezetjogi előírások, irányelvek tekintetében is érvényesül, vagyis az egyes környezetvédelmi eljárásokban a hatóságok kötelesek szem előtt tartani a közösségi jogi előírásokat is.

---

<sup>10</sup> C-237/07., 2007, I-06211. oldal, 36. pontjában

A jelen tanulmány alapjául szolgáló esetekben több szempontból is felmerült az EU által alkotott jog sérelme, beleértve ebbe az Alapító Szerződéseket, valamint az egyes környezetvédelmi, természetvédelmi jogszabályok rendelkezéseit is.

A fent említett csoportosítás mentén (elsődleges és másodlagos jogforrások), valamint a szabályozás tárgya (környezetvédelmi hatásvizsgálat, Natura 2000 területek védelme) szerint elemezzük a hazai jogalkalmazói gyakorlat egyes, uniós rendelkezésekkel össze nem egyeztethető eljárását.

## **II. 1. Az uniós környezetjog elsődleges forrásai**

Az Európai Unió létrehozásáról szóló Szerződés (EUSz) 3. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió belső piacot hoz létre, s Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió továbbá elősegíti a tudományos és műszaki haladást.

Az EUSz. korábbi 2. cikke ugyancsak a Közösség feladatául tűzte ki - többek között -, hogy egész területén előmozdítsa a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását.

A környezetvédelem prioritásai már kezdetektől fogva jelen vannak az EU jogrendszerében, s ezt támasztja alá az EUSz. 21. cikk (2) bekezdés f.) pontja is. E rendelkezés szerint az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, és a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik annak érdekében, hogy hozzájáruljon olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 11. (az EKSz. korábbi 6.) cikke szerint a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.

E Szerződés 191. (korábban 174. cikk) (1) bekezdése alapján a Közösség környezetpolitikája a következő célkitűzések eléréséhez járul hozzá:

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;

- a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása;
- a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.

Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. A Szerződés értelmében egyértelműen a tagállamok kötelezettsége a környezetpolitika finanszírozása mellett annak megvalósítása is.

Az uniós környezetpolitika alapjait képező elveknek a közösségi jogszabályok értelmezésénél és alkalmazásánál különös jelentősége van. Az uniós környezetvédelmi jogban releváns elvek:<sup>11</sup>

- megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás elvei;
- fenntartható fejlődés elve;
- a „szennyező fizet” elve;
- tervszerűség elve;
- együttműködés elve;
- az állam kötelezettség-, illetve felelősségvállalása
- társadalmi részvétel elve.

Természetesen ezen elvek a már korábban említett általános közösségi jogelvekkel együtt alkalmazandók, s együttes érvényesítésük jelentheti a közösségi környezetjog megfelelő végrehajtását.

Az Európai Unió létrehozásáról szóló Szerződés hivatkozott cikkei alapján a környezetpolitika a Közösség közös politikáinak egyike, amelynek megvalósítása, a környezet minőségének magas szintű védelme és javítása az Unió céljai és feladatai közé tartozik. Az Unió a kitűzött célok és feladatok teljesítését intézményei, illetve tagállamai útján hajtja végre.

Valamennyi tagállamnak gondoskodnia kell a környezet minőségének megőrzéséről, védelméről és javításáról, az emberi egészség védelméről, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosításáról.

A környezet és az emberi egészség magas szintű védelme az Alapító Szerződések szintjén is deklarált „szennyező fizet” elvének helyes értelmezése szerint a lehetséges és rendelkezésre álló intézkedések lehető legteljesebb körének igénybe vételét,

---

<sup>11</sup> Dr. Bándi Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó Budapest, 2006.

alkalmazását igényli. Kezdődik ez az általános környezetpolitika kialakításával, a környezeti állapot felmérésével és az elérni kívánt célok meghatározásával, majd folytatódik a szükséges nemzeti jogszabályok, különböző szinten megalkotott normák kidolgozásával és elfogadásával, valamint az ezek végrehajtásért felelős intézményrendszer kialakításával és működtetésével, a számukra munkájuk hatékony végrehajtásához szükséges személyi-, tárgyi- és pénzügyi feltételek megteremtésével.

E folyamat a normák végrehajtásával, az ellenőrzéssel, az előírások teljesítésének nyomon követésével és szükség esetén a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásával ér véget.

Mindhárom, a következőkben bemutatásra kerülő, panasszal érintett ügyben, a másodlagos jogforrásokban foglalt rendelkezések nem megfelelő végrehajtása az Alapító Szerződések által előírt, átfogóbb jellegű környezetvédelmi rendelkezések sérelme is felmerül.

A 191. cikkben deklarált magas szintű védelem nem érhető és valósítható az előzőekben leírt folyamat egyik elemének a hiánya esetén sem. A „környezet magas szintű védelme”, illetve a tagállamok 191. cikk (4) bekezdésében lefektetett azon kötelezettsége, hogy gondoskodjanak a környezetpolitika finanszírozásáról és megvalósításáról, nem merül ki pusztán abban, hogy a tagállamok a megfelelő, környezetvédelemmel és természetvédelemmel kapcsolatos uniós rendelkezéseket formálisan átültetik nemzeti jogrendszerükbe. Amennyiben e szabályoknak nem szereznek érvényt, ha nem hajtják végre, illetve, ha végrehajtásukat nem ellenőrzik, megvalósul a közösségi jog sérelme.

*A Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* ügyben<sup>12</sup> a Bíróság kifejtette, hogy az EK Szerződés 249. cikkében, valamint az Élőhelyvédelmi Irányelvben előírt kötelezettség alapján a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy elérjék az adott irányelvben előírt célokat. A Bíróság szerint pedig ez a - minden általános és különleges intézkedés meghozatalára vonatkozó - kötelezettség érvényes a tagállamok minden hatóságára, beleértve a bírói hatáskörrel rendelkező hatóságokat is, hatáskörük keretein belül.

---

<sup>12</sup> C-127/02. sz. ügy; EBHT 2004, I-07405.o.



## II.2. Az uniós környezetjog másodlagos forrásai

Az Alapító Szerződések értelmében az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.

Ezek a jogforrások különböző módon érvényesülnek, eltérő hatást gyakorolnak a tagállamok jogrendszerére:

- rendelet: általános hatállyal bír és teljes egészében kötelező, közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban;
- irányelv: az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, ugyanakkor a célok eléréséhez szükséges eszközök, intézkedések megválasztása a tagállamok feladata;
- határozat: címzettjeire nézve teljes egészében kötelező;
- ajánlások és a vélemények: nem bírnak kötelező erővel.

Az uniós környezetvédelem szabályozásának gerincét túlnyomó részben irányelvek képezik, s ebből eredően a tagállamok jogalkotói maguk választják meg, hogy az irányelvben foglalt célokat milyen intézmény-és eszközrendszerrel kívánják megvalósítani. Míg ez a jogalkotói szabadság biztosítja, hogy a tagállamok jogrendszeri sajátosságaik keretein belül, rugalmasan hajthassák végre az uniós kötelezettségeket, éppen ebből ered a legtöbb értelmezési nehézség és végső soron az irányelvben foglalt rendelkezések sérelme is, mint az a következő esettanulmányokból is kiténik.

## III. Az uniós környezetjog érvényesítésének fórumai

### III. 1. Európai Bizottság

Az Unió intézményi rendszerében –mint majd a későbbiekben elemzett közösségi jogi szabályokból kiderül - az Európai Bizottság felelős a jogszabályok végrehajtásának felügyeletéért. A Bizottság e hatáskörében eljárva jogosult eljárást kezdeményezni az Európai Bíróság előtt és szankcionálni a tagállamot, amennyiben megállapítást nyer, hogy az teljesítette a közösségi jogból eredő kötelességeit.

A Bizottság nem azonnal fordul a Bírósághoz, hanem először indoklással ellátott állásfoglalást juttat el a tagállam számára. Amennyiben a tagállam az ebben lefektetett határidőig nem jár el az állásfoglalás szerint, akkor indít eljárást a Bizottság a Bíróságnál. Ilyen esetekben a Bíróság előtt a vád képviselőt a Bizottság látja el.

A Szerződések lehetőséget adnak arra is, hogy a tagállamok egymás ellen kezdeményezzenek hasonló okból eljárást, de általában az ilyen jellegű vitákat a Tanácson belül, vagy a Bizottságon keresztül rendezik.

A Szerződések rendelkezései szerint az Európai Bizottság felelős a közösségi jog megfelelő alkalmazásának biztosításáért, s e feladatkörében – amennyiben felmerül a közösségi jog sérelmének lehetősége – jogosult saját hatáskörében eljárást indítani a jogsértés megszüntetése érdekében.

A kötelezettség nem teljesítése jelentheti azt, hogy a tagállam megszabott határidőn belül nem ültette át saját jogrendjébe az adott uniós rendelkezést, illetve, hogy annak átültetése nem megfelelően, nem az eredeti célok megvalósítását szolgáló módon történt, továbbá megvalósulhat a jogsértés akként is, hogy a megfelelően átültetett szabályt a tagállami hatóságok nem megfelelően hajtják végre, alkalmazzák. Ez utóbbi esetben a tagállam valószínűsíthetően nem tesz meg minden szükséges intézkedést a közösségi jog érvényesülése érdekében.

#### *Panasz benyújtása*

A tagállam bármely olyan intézkedésével, vagy gyakorlatával szemben, amely az uniós jog valamely rendelkezésével, vagy alapelveivel összeegyeztethetetlennek látszik, benyújtható panasz a Bizottsághoz. E beadvány Bizottság általi befogadhatóságának egyetlen feltétele, hogy a közösségi jog valamely rendelkezésének tagállam által való

megsértése legyen annak központi kérdése. A Bizottság szolgálatai a panaszt az alkalmazandó közösségi jog tükrében vizsgálják meg, majd kapcsolatba lépnek az érintett tagállami hatóságokkal, s a kialakult gyakorlat szerint tájékoztatást, illetve megoldási javaslatokat kérnek az adott problémára.

Panaszos bárki lehet, fontos azonban, hogy a panasz alapjául szolgáló bizonyítékok minél teljesebb körben rendelkezésre álljanak. A tagállami jogsértő gyakorlat a jogalkalmazók tevékenységében, eljárásaiban és eljárásaikat lezáró döntéseikben nyilvánul meg. Ezért akik személyesen részt vettek a sérelmezett eljárásban, közvetlen érintettjei a tagállami jogsértésnek, előnyösebb helyzetből indulnak, hiszen jellemzően – ügyféli minőségükből eredően - szélesebb körben állnak rendelkezésükre bizonyítékok.

Emellett nem lehet eléggé hangsúlyozni a társadalmi szervezetek környezetvédelemben betöltött szerepét.

### *A jogsértési eljárás szakaszai*

A Bizottság a tények feltárása érdekében egyrészt megkeresi a panaszost a beadvány esetleges pontosítása, további dokumentumok csatolása végett, másrészt felveszi a kapcsolatot az érintett nemzeti hatósággal/hatóságokkal és tájékozik az ügy részletei felől. Ezt a vizsgálati szakaszt követi a döntés arról, hogy a Bizottság szükségesnek látja-e a jogsértési eljárás lefolytatását, azaz a panaszban foglaltak, illetve a tényfeltárás során felmerült-e a közösségi jog sérelme, amely a jogsértési eljárás megindítását indokolná.

A jogsértési eljárás egy ún. felszólító levéllel indul, melyet a Bizottság az érintett tagállam részére küld meg, s felhívja, hogy meghatározott időn belül közölje álláspontját a panaszon alapuló ténybeli és jogi kérdésekkel kapcsolatban. A tagállami választól függően a Bizottság dönthet akként, hogy nem indít jogsértési eljárást, ha azonban a tagállam nem válaszol, illetve megküldött észrevételeinek tartalma miatt ez szükséges, a Bizottság indokolt véleményt küld részére. Ez a dokumentum tartalmazza azokat az okokat, amelyek alapján jogsértőnek minősülhet a tagállami eljárás, vagy éppen mulasztás, továbbá a határidőt a jogsértés felszámolására.

Az indokolt véleményben foglalt határidő eredménytelen elteltét követően a Bizottság dönthet arról, hogy az ügyet az Európai Unió Bíróságánál terjeszti elő.

### III.2. Az Európai Unió Bíróságának eljárása

Az Európai Bíróság felállítása a közösségi jog létrehozásában gyökerezik. Az Európai Közösségek létrejöttével egy, a tagállamok jogrendjébe beépülő, azok integráns részévé váló közösségi jog született, amely ugyanakkor bizonyos tekintetben mégis önálló, a nemzeti jogrendektől független jogrend. Mint minden jogrendszernek, a közösségi jognak is szüksége volt egy hatékony bírói védelemre, alkalmazása és betartatása érdekében. Az Európai Bíróság, mint a Közösségek bírói szerve szolgálja elsődlegesen ezt a védelmet.

A Bíróság törvénykezésével biztosítja, hogy

- a közösségi jogot egységesen értelmezzék és alkalmazzák minden tagállamban;
- felügyeli a közösségi jog betartását, továbbá
- ellenőrzi és biztosítja, hogy a különböző intézmények a Szerződésekben lefektetett hatásköreik szerint járjanak el.

A Bíróság hatáskörébe tartozik továbbá, hogy a tagállamok, vagy a Közösség által megkötött szándékozott nemzetközi egyezmények, szerződések megkötése előtt véleményt adjon ki azok közösségi joghoz való viszonyáról.

A Szerződésekben kapott fő feladatának ellátásával, a közösségi jog értelmezésével (a közösségi jog, illetve a közösségi intézmények szerepének, valamint a közösségi jog és a nemzeti jog viszonyának tisztázásával) a Bíróság kiemelkedő szerepet játszik az integráció fejlődésében.

A Bíróság eljárásai közül az egyik legfontosabb a tagállamokkal szemben folytatható kötelezettségszegési eljárás, melyet a Bizottság indít, ha véleménye szerint valamely tagállam nem teljesítette a Szerződések alapján fennálló, meghatározott kötelezettségét.

A Bíróság által hozott ítélet markánsan különbözik a nemzeti bíróságok ítéleteitől, mint ahogyan a közösségi jog is eltérő a nemzeti jogrendszerekhez képest. Az ítélet megállapítja, hogy történt-e jogsértés a tagállam részéről, s az miben áll, ugyanakkor nincs hatásköre megváltoztatni, megsemmisíteni az adott tagállami rendelkezést, jogszabályt, határozatot. A Bíróság ítéletében nem írhatja elő, hogy a nemzeti jogalkalmazók miként járjanak el a panaszos ügyében; a tagállam, amellyel szemben a jogsértést megállapító ítélet született, dönti el, hogy megteszi-e a szükséges intézkedéseket az ítéletben foglaltakat követve, vagy sem.

Amennyiben nem tesz eleget az ítéletben foglaltaknak, a Bizottságnak lehetősége van újfent a Bíróság elé tárni az ügyet, s kérheti, hogy a jogsértés megszüntetéséig kényszerítő bíróságot szabjon ki a Bíróság a tagállammal szemben.

A Bíróság több ítéletében kifejtette, hogy a nemzeti jogalkalmazóknak, a tagállami bírúknak kötelességük, hogy hatáskörükben teljes mértékben alkalmazzák a közösségi jogot, és védelmezzék az állampolgárokat e jog alapján megillető jogokat (közvetlen hatály elve). Ugyancsak a Bíróság döntéseinek, jogértelmező tevékenységének eredményeként kristályosodott ki a közösségi jog primátusának elve a nemzeti joggal szemben. Ennek lényege, hogy a tagállami hatóságoknak el kell tekinteniük a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, függetlenül attól, hogy e rendelkezéseket a közösségi norma megalkotása előtt, vagy azt követően fogadták el.

### III.3. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága

Az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának<sup>13</sup> 201-203. cikkei tartalmazzák a petíciók elintézésének rendjét. Az Európai Parlamenthez petíció benyújtására bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes, vagy jogi személy egyénileg, vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen is jogosult az Európai Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben.

Amennyiben a Petíciós Bizottság elfogadhatónak nyilvánítja a petíciót, azokat az illetékes bizottság szokásos tevékenysége keretében megvizsgálja, rendes ülésen tartott vita, vagy írásbeli eljárás keretében. A petíciót benyújtó személyeket meg lehet hívni a bizottság üléseire, ha a petíciót megvitatják, illetve saját maguk is kérhetik részvételüket. Az elnök engedélyezheti a petíciót benyújtó személyek felszólalását.

A Petíciós Bizottság az eljárási szabályzat alapján határoz a meghozandó intézkedésekről:

- felkéri az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg az ügyet, és nyújtson tájékoztatást a vonatkozó közösségi jogszabályoknak való megfelelésről;
- más EU parlamenti bizottságokhoz utalja a kérdést, tájékoztatás, vagy további intézkedések végett;
- teljes jelentést készít és nyújt be a Parlamentnek plenáris ülésen történő szavazásra;
- tényfeltáró látogatást végez az adott országban vagy régióban és jelentést készít, mely tartalmazza megfigyeléseit és ajánlásait;

---

<sup>13</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU> letöltés ideje: 2010. május 27.

- előírja, hogy az Európai Parlament elnöke intézkedésre vagy válaszadásra továbbítsa véleményét vagy ajánlását a Bizottságnak, a Tanácsnak vagy az adott tagállami hatóságnak;
- egyéb, a kérdés megoldásához hasznosnak ítélt intézkedést hoz, illetve választ ad a petíció benyújtójának.

Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága a petícióban felvetett kérdés megoldásában együttműködhet a tagállamok nemzeti és helyi hatóságaival, ugyanakkor nem bírálhatja felül a tagállamok illetékes hatóságai által hozott határozatokat.

A közösségi környezetvédelmi jog alkalmazásának, érvényesülésének legalapvetőbb problémái nyomon követhetők Petíciós Bizottságnak a Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság részére a biológiai sokféleség megőrzését célzó uniós jogszabályok végrehajtásáról szóló 2009/2108(INI) számú vélemény-tervezetében<sup>14</sup>, mely e szerv környezeti ügyekben érkezett petíciók során kialakított álláspontját és javaslatait tükrözi.

Az EU élőhely-irányelve által védett fajok és élőhelyek megőrzése tekintetében kialakult helyzetet aggodalomra okot adónak jellemzi, s a jelenleg hatályos környezetvédelmi jogszabályok sokkal alaposabb hatásvizsgálatára szólít fel, kezdve a KHV-, az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvekkel, továbbá álláspontja szerint új és szigorúbb iránymutatásokat kell javasolni annak biztosítása érdekében, hogy megvalósuljon az említett irányelvek megfelelő végrehajtása.

A véleménytervezet 8. pontjában a Petíciós Bizottság a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv megerősítésére és céljainak sokkal szigorúbb értelmezésére szólít fel, és kritikaként megjegyzi, hogy ezen irányelv értelmében a nagy infrastruktúra-projektek kialakítói maguk végzik a környezeti hatásvizsgálatot, s ez gyakran híján van az objektivitásnak, nem veszi figyelembe a helyi közösségek és megválasztott képviselőik környezetvédelmi szempontú észrevételeit.

A petíciók tartalma alapján a Petíciós Bizottság kritizálja a tagállamok politikai hatóságainak szemmel láthatólag egyre erősödő tendenciáját, amely szerint visszatartják a projektek környezeti hatásairól szóló információkat az érintett helyi lakosoktól, ami ellenkezik az EU jogszabályaiba integrált Aarhusi Egyezményvel, a társadalmi részvétel biztosítása tehát ugyancsak akadozik.

A véleménytervezetben megjelenik az élőhely-irányelv alkalmazásával kapcsolatban a kiegészítő intézkedések hiánya, az ilyen intézkedések értékelésének hiánya, valamint azok nem megfelelő időben való elvégzése is.

---

<sup>14</sup><http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-438.222+02+DOC+PDF+V0//HU&language=HU> letöltés ideje: 2010. május 27.

## IV. Az uniós környezetjog érvényesítésében részt vevő egyes hazai társadalmi szervezetek

A fentebb bemutatott eszközök, azaz a Bizottsághoz benyújtható panasz (és az annak következtében esetlegesen indított jogsértési eljárás a Bíróság előtt), valamint az Európai Parlament Petíciós Bizottságához benyújtható petíció szolgálnak arra, hogy a tagállam által elkövetett jogsértést a civil társadalom jelezze és e sérelmekre megoldást keressen, intézkedést kérjen.

A jelen kiadványban szereplő ügyekben az alábbi három társadalmi szervezet lépett fel aktívan a közösségi környezetjogi szabályok megfelelőbb érvényesülése érdekében:

A **Levegő Munkacsoport** 1988-ban alakult, s alapítóinak legfőbb célja volt, hogy felvegyék a küzdelmet a közlekedés okozta súlyos budapesti légszennyezés ellen. Azóta a Levegő Munkacsoport országos hatókörű, közel 130 tagszervezetet számláló országos környezetvédő szervezetté nőtte ki magát és aktív tagja több nemzetközi szervezetnek is.

Támogatják a lakosságot, a civil szervezeteket környezetvédelmi kezdeményezéseikben, hangsúlyt fektetve arra, hogy minél inkább élhessenek állampolgári részvételi jogokkal a döntéshozatalban.

Állásfoglalásokat, javaslatokat készítenek különböző programokhoz, jogszabályokhoz, így különösen az állami költségvetéshez és adótörvényekhez, valamint a Nemzeti Fejlesztési Tervhez (Új Magyarország Fejlesztési Terv) annak érdekében, hogy elősegítsék a környezetvédelmi alapelvek megvalósulását.<sup>15</sup>

Az **EMLA Egyesület** egy 1994-ben alakult, a környezetvédelmi jog és a környezeti menedzsment kérdéseivel foglalkozó non-profit társadalmi szervezet, amely munkáját országos, európai és nemzetközi szinten végzi. A egyesület fő tevékenységei közé tartozik a közérdekű környezetvédelmi jogi tanácsadás és jogi képviselet, a környezetjogi kutatás, szakértés és oktatás. Az Egyesület környezetvédelmi jogsegélyszolgálatának több, mint 15 éves működése során az ország szinte minden régiójából hozzá fordulóknak közel 500 érdemi ügyben látott el jogi képviseletet, vagy adott jogi tanácsot. Működése során több alkalommal kapcsolatba került már az EU, valamint egyéb nemzetközi egyezmények

---

<sup>15</sup> Forrás: <http://www.levego.hu>

intézményeivel (pl. Aarhusi Egyezmény - Compliance Committee, Európai Emberjogi Bíróság).<sup>16</sup>

A **Zöldövezet Közhasznú Egyesület** 2003-ban alakult, s lakossági érdekvédelmet folytat az élhető város érdekében, amihez megfelelően képzett szakemberek segítségét veszi igénybe. Aktívan közreműködnek abban, hogy a helyi rendeletek, építési szabályzatok, zöldfelületek védelmével kapcsolatos rendeletek megfeleljenek a hatályos jogszabályoknak, s igyekeznek érvényt szerezni a „lakható városi környezet” fogalmának.

A Zöldövezet Közhasznú Egyesület alapító tagja a Zuglói Civil Szervezetek Egyeztető Tanácsának és rendszeresen részt vesz a közös rendezvényeken, civil börzéken, egyéb összejöveteleken is.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Forrás: <http://www.emla.hu>

<sup>17</sup> Forrás: <http://www.zuglonet.hu>



## V. A környezeti hatásvizsgálat uniós szabályainak egyes hazai alkalmazási hiányosságai

A környezeti hatásvizsgálat jogszabályi keretét az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, a Tanács 97/11/EK irányelvvel módosított 85/337/EGK számú irányelve (a továbbiakban Khv. Irányelv) adja.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás jogi szabályozását és a 85/337/EGK irányelv átültetését Magyarországon korábban a 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet, ma a 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (a továbbiakban rövidítve Korm. rendelet) valósítja meg.

A Korm. rendelet 1.§ a következőképpen rendelkezik hatályát tekintve:

*"1. § (1) A rendelet hatálya - a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel - az 1-3. számú mellékletben meghatározott tevékenységekre, létesítményekre, valamint azok jelentős módosításaira, változtatásaira (a továbbiakban együtt: tevékenység) terjed ki.*

*(2) Nem terjed ki a rendelet hatálya azokra a kizárólag a 2. számú mellékletben vagy a 3. számú melléklet 1-140., 142-144. pontjában szereplő tevékenységekre, amelyeket kutatásra, fejlesztésre, valamint új termékek és folyamatok tesztelésére használnak.*

*(3) A tevékenység megkezdéséhez, ha az*

*a) csak az 1. számú mellékletben szerepel, a környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján környezetvédelmi,*

*b) az 1. és a 2. számú mellékletben egyaránt szerepel, a környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alapján egységes környezethasználati,*

*c) csak a 2. számú mellékletben szerepel, egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alapján egységes környezethasználati,*

*d) csak a 3. számú mellékletben szerepel, és a tevékenység várható környezeti hatásai jelentősek, környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján környezetvédelmi,*

*e) a 2. és 3. számú mellékletben egyaránt szerepel, és a tevékenység várható környezeti hatásai*

*ea) jelentősek, környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás,*

*eb) nem jelentősek, egységes környezethasználati engedélyezési eljárás*

*alapján egységes környezethasználati engedély szükséges."*

Hogy egy tevékenység esetében kell-e környezeti hatásvizsgálati eljárást, vagy egységes környezethasználati engedélyezési eljárást lefolytatni, az azon múlik, hogy az adott tevékenység szerepel-e a Korm. rendelet hivatkozott 1., 2., vagy 3. számú mellékletében.

A Korm. rendelet 1. számú melléklete a környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységeket sorolja fel, a 2. számú melléklet rendelkezik az egységes környezethasználati engedély-köteles tevékenységekről, míg a 3. számú melléklet határozza meg azokat a tevékenységeket, amelyek a felügyelőség, mint a környezet védelmével kapcsolatos ügyekben első fokon eljáró hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat kötelesek.

A Korm. rendelet 5. § (2) bekezdés d) pontja alapján a felügyelőség a 3. számú melléklet alá tartozó tevékenységek (tehát a mérlegeléstől függően hatásvizsgálat köteles tevékenységek) esetén az 5. számú mellékletben foglalt szempontrendszer alapján hivatott dönteni.

Ha megvizsgáljuk az 1-3. számú mellékleteket, azt tapasztaljuk, hogy az ezekben foglalt tevékenységek jelentős része az adott projekt mérete, volumene, számszaki, vagy más jellemzője folytán határozza meg azt a küszöbértéket, amely feletti projektek a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos szabályozás alkalmazását magukkal vonják. Ezzel szemben, az adott küszöbértéket el nem érő projektek semmiféle, a környezetre gyakorolt lehetséges hatásuk jelentőségét firtató vizsgálat alá nem esnek és a szabályozás alapján a környezetvédelmi hatóságnak lehetősége sincs arra, hogy amennyiben tudomást szerez arról, hogy adott beruházás jelentős hatást gyakorolhat a környezetre, a természetre, úgy mégis a környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának elrendelése mellett döntsön.

A Khv. Irányelv és a hazai Khv. rendelet előírásai nem teljesen feleltethetők meg egymásnak és a jogalkalmazók gyakran szűkítően értelmezik a meglevő szabályokat is.

A Khv. Irányelv 2. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy vizsgálat alá kell vonni minden olyan beruházást, amelyek jellegénél, méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol. Az pedig, hogy a várható hatás jelentősnek minősül-e vagy sem, az irányelv III. mellékletében foglalt szempontok irányadók.

Az irányelv a tagállamok részére szabadságot ad atekintetben, hogy csupán a kitűzött célokat kell szem előtt tartani, miközben a vonatkozó jogintézmények és intézkedések, az eljáró hatóságok és feladatkörük az adott nemzeti szabályrendszer sajátosságai között

szabadon alakítható ki, vannak azonban olyan kérdések, melyek túlterjednek a hagyományos jogalkotói, illetve hatósági mérlegelési kereteken, az azokra adott válaszok ugyanis el is döntik, hogy az adott beruházás vagy tevékenység hatásvizsgálat-köteles-e.<sup>18</sup>

A hatásvizsgálat célja, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára lényeges információkat biztosítson, mely információk lehetővé teszik, hogy az egyes projektekről azok várható jelentős környezeti hatásainak ismeretében döntést hozzanak, engedélyezzék annak megvalósítását vagy elutasítsák a beruházó kérelmét.

*„A megelőzés, az elővigyázatosság elveiből, valamint a KHV irányelv célkitűzéseiből következik, hogy az érintett elhatárolási kérdések elbírálása esetén nem lehet olyan megoldásokat alkalmazni – sem jogszabályban, sem az egyedi hatósági döntéshozatal során –, amellyel a tagállamok vagy a hatóságok az uniós jogot kiüresítve projekt-csoportokat előzetesen mentesítenek a vizsgálati kötelezettség alól anélkül, hogy vizsgálták volna, hogy az adott beruházásnak az adott konkrét környezetre van-e jelentős hatása.”<sup>19</sup>*

A leginkább problematikus pontok a hazai jogalkotói, illetve jogalkalmazói mérlegelésben az alábbiak:

- a KHV rendelet szerint egy adott tevékenység nem szerepel a rendelet adott mellékletében;
- az adott tevékenység nem éri el a KHV rendelet szerinti küszöbértéket vagy más kizárólagos hatállyal megfogalmazott mértéket;
- a beruházás időben és/vagy térben szakaszosan valósul meg, s e szakaszok külön-külön nem haladják meg a rendeletben meghatározott küszöbértékeket.

A hatásvizsgálat kapcsán ezért rendkívüli jelentőségű az irányelv közvetlen alkalmazásának kötelezettsége, melyet a Bíróság folyamatosan alakuló, következetes és az uniós jog maradéktalan érvényesülését elősegítő esetjoga is alátámaszt.

**A következőkben bemutatott eset egy olyan beruházáshoz kapcsolódik, melynek vonatkozásában a hazai jogalkalmazók végül arra a megállapításra jutottak, hogy két, egymástól jogilag elkülönített, fizikailag egybefüggő telken megvalósuló**

---

<sup>18</sup> A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-131/2010. számú állásfoglalása.

[http://jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=131\\_JNO\\_2010#\\_ftnref54](http://jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=131_JNO_2010#_ftnref54). letöltés ideje: 2010. május 31.

<sup>19</sup> Uo.

**építménytömbök, lakópark megvalósításánál külön-külön kell figyelembe venni a környezeti hatásvizsgálati kötelezettséget megalapozó kritériumokat.**

**A nemzeti jogalkalmazók jogértelmezését vitatva egyes környezetvédő társadalmi szervezetek (a Zöldövezet Közhasznú Egyesület és az EMLA Egyesület) panasszal éltek az Európai Unió Bizottsága felé.**

### ***A „Z.V. Lakópark” környezeti hatásvizsgálatának ügye***

#### *A panasszal érintett ügy összefoglalása*

Az érintett beruházó lakóparkot kívánt építeni Budapest XIV. kerületében, egy, egyébként családi házas övezetben. A rendelkezésre álló telket megosztotta két külön helyrajzi számra. A beruházás első üteme, mivel nem lépte át a jogszabályban előírt mértéket, nem esett hatásvizsgálati kötelezettség alá.

A második ütem megkezdésekor az ügyben fellépő civil szervezetek arra hivatkoztak, hogy a beruházást a maga egységében kell vizsgálni, s a lehetséges, környezetre gyakorolt hatásokat így felmérni. Ezzel szemben a beruházó, az eljáró környezetvédelmi hatóságok, majd a bíróság szerint a külön telkeken megvalósított építkezés második üteme nem minősül a "tevékenység bővítésének", hiszen a beruházó önálló helyrajzi számra önálló épületet emel, így az érintett tevékenység nem esik környezeti hatásvizsgálati kötelezettség alá.

Az első fokon eljáró környezetvédelmi hatóság a környezeti hatásvizsgálati eljárás eredményeként környezetvédelmi engedélyt adott a 240+439 lakásos társasház megvalósítására.

A másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az első fokú határozatot megváltoztatta, és további kikötésekkel egészítette ki.

A közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránt indult perben a Fővárosi Bíróság az ügyben eljáró környezetvédelmi hatóságok határozatait hatályon kívül helyezte és az első fokon eljáró hatóságot új eljárásra utasította azzal, hogy az új eljárásban vizsgálni kell a környezeti hatásvizsgálati jogszabályban az engedélyezési eljárás során bekövetkezett változásra tekintettel, hogy milyen jogszabályt kell alkalmazni, s ezen jogszabály alapján a tervezett tevékenység hatásvizsgálat kötelező-e. A bíróság ítéletének indoklása alapján,

amennyiben a környezetvédelmi hatóság úgy dönt, hogy a tevékenység hatásvizsgálat-köteles, úgy ezt a tényt nem alapozhatja a "bővítés" tényére.

A Legfelsőbb Bíróság szerint környezetvédelmi szempontból a már megépített és a tervezett, egymás mellett megvalósuló épülettömb nem képez egységet, mivel a két beruházási szakasz külön-külön helyrajzi számokon valósul meg. Ezért a LB ítélete szerint a beruházás, tekintettel arra, hogy az építkezés, az egyes építési szakaszokat egymástól elkülönülten tekintve, nem lépi túl a környezeti hatásvizsgálat-kötelezettséghez a jogszabályban előírt mértéket, nem hatásvizsgálat köteles. A LB a Fővárosi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

### *Eljárás a hazai jogalkalmazók előtt*

A beruházó Kft. kérelmére az építési hatóságok 2002 júniusában engedélyt adtak a Budapest XIV. kerületben egy 9 lépcsőházas, 240 lakásos lakóház (145 db felszín alatti, illetve 95 db felszíni, összesen 240 parkolóval) felépítésére.

Ezt követően a Kft. kérelmet nyújtott be a Budapest, XIV. kerület szomszédos helyrajzi szám alatt lévő ingatlanra tervezett „Z. V. Lakópark” 439 lakást magában foglaló második ütemének elvi építési engedélyezése iránt.

2004 decemberében, az akkor hatályban volt, a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II.14.) Korm. rendelet [a továbbiakban rövidítve Khr.] alapján a Kft. benyújtotta a társasház előzetes környezeti hatásvizsgálati tanulmányát (a továbbiakban: előzetes tanulmány), amely rögzítette, hogy a tervezett 2 db 9, illetve 7 lépcsőházas, 244+195 lakást tartalmazó, két pincszintes, fsz + 6 emelet + tetőfelépítmény magas lakóház, összesen 495 db parkolóval társasház nem hatásvizsgálat köteles.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, mint környezetvédelmi engedélyező hatóság 2006. februárjában határozatával a **Budapest, D. utca 211-213. számú társasház bővítéseként adott engedélyt** a Budapest, M. út 157-159. szám alatti ingatlan létesítésére, a Khr. 1. számú melléklete „B” fejezetének 138. pontjára hivatkozással, tekintettel arra, hogy a bővített lakóépületnek 731 darab parkolója lesz.

### *A civil szervezet megjelenése az eljárásban*

A környezetvédelmi engedély ellen a Zöldövezet Közhasznú Egyesület (mint a beruházással érintett terület szomszédságában lévő, családi házas övezetben lakók

érdekeit képviselő helyi környezetvédelmi szervezet) és a Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség terjesztett elő fellebbezést, az engedély konkrét előírásainak megfelelőségét vitatva.

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban OKTVF) 2006. júliusi határozatában az elsőfokú határozatot további két kikötéssel egészítette ki, egyebekben azonban a környezetvédelmi engedélyt első fokon megadó határozatot helybenhagyta.

#### *A határozat bírósági felülvizsgálata*

A másodfokú határozat ellen a Zöldövezet Közhasznú Egyesület terjesztett elő kereseti kérelmet a Fővárosi Bírósághoz; a közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló perbe a Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség a felperes, míg a Kft. és a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal Építésügyi Főosztálya az alperes OKTVF pernyertességének előmozdítása érdekében avatkozott be.

A Fővárosi Bíróság az alperes OKTVF megtámadott határozatát a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség első fokon hozott határozatára kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

Amint azt az ítélet indoklásában a Fővárosi Bíróság kifejtette, a bíróság a kereset alapján azt vizsgálta, hogy az OKTVF megalapozottan adott-e a lakóépületre környezetvédelmi engedélyt, különös tekintettel az előzetes tanulmány tartalmi követelményeire, továbbá, hogy maga a lakóépület hatásvizsgálat köteles-e.

A vonatkozó jogszabályokban a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatásával kapcsolatban előírt környezetvédelmi előírások teljesülésének konkrét vizsgálatán felül a Fővárosi Bíróság ítélete részletes okfejtést tartalmazott a környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának szükségessége vonatkozásában is.

A Fővárosi Bíróság ítéletének indoklásában, annak 11. oldala harmadik, negyedik, valamint hatodik bekezdésében a következők szerint rendelkezik:

*„A Khr. 1. számú melléklet 138. pontja értelmében a Khr. „A” fejezetébe, vagy a „B” fejezet 1-137. pontjába nem tartozó építmény akkor hatásvizsgálat köteles, ha a beépített, vagy beépítésre szánt területen 5 ha fölötti a területfoglalás, vagy ha a tervezett parkolóhelyek száma meghaladja az ötszázat. Az idézett jogszabály második fordulata szerint csak az az építmény hatásvizsgálat köteles, melynél a tervezett*

parkolóhelyek száma az ötszázat meghaladja. Az előzetes tanulmány, a közigazgatási határozat, illetve a perbeli nyilatkozatok szerint I. rendű beavatkozó a tervezett lakóépülethez ötszáznál kevesebb parkolóhelyet tervezett, ezért az építmény a Khr. 1. számú melléklet „B” fejezet 138. pontja alapján nem hatásvizsgálat köteles.

**A bíróság rámutat, az említett jogszabály alapján a parkolóhelyeknél csak azt kell figyelembe venni, amit kialakítani terveznek, a megvalósult, vagy megvalósítás alatt álló parkolókat nem. A közigazgatási határozatok rendelkező része, illetve indoklása hivatkozik a lakóház bővítésére, erre vonatkozó jogszabályi hivatkozást, indoklást a határozatok nem tartalmaznak. Az iratok alapján I. rendű beavatkozó nem bővített lakóházat, önálló ingatlanra, önálló lakóházat épített, ezért alperes a lakóház bővítésre jogséértően alapította az engedélyét.**

A jogséértésre tekintettel a bíróság nem vizsgálta a felperesnek az előzetes tanulmány tartalmával (építéssel, működéssel összefüggő), valamint felperesi beavatkozóknak a Khr. 1.§-ának (1) bekezdés c) pontjának, és az építési jogszabályok megséértésére hivatkozó állításait, mivel ezek az érvek érdemben nem befolyásolták alperes határozatának jogi megítélését.

...

I. rendű alperesi beavatkozó nyilatkozata alapján az alperesi határozat megalapozatlanságát a bíróság nem állapíthatta meg, azonban **az új eljárásban a hatóságnak elsődlegesen a kérelemmel kapcsolatban kell állást foglalnia. Döntenie kell, hogy milyen jogszabályt kell alkalmazni, illetve az építmény hatásvizsgálat köteles-e.** Amennyiben az eljáró hatóság szerint le kell folytatni a hatásvizsgálati eljárást, az erre vonatkozó döntését meg kell indokolnia, **azonban a hatásvizsgálati eljárás indoka nem lehet a D. utca 211-213. számú lakóház bővítése.** Az eljárás érdemi lefolytatása esetén az alkalmazandó jogszabályok alapján tisztázni kell az engedélyhez szükséges adatokat és annak környezeti hatásait, valamint mindazon feltételeket, mely alapján az engedély kiadható, vagy a kérelmet el kell utasítani. A döntés meghozatalakor az eljáró hatóság köteles az ítélet rendelkezését és indoklását is figyelembe venni. ”

Mivel a polgári eljárás, illetve a közigazgatási eljárás alapján az eljáró közigazgatási hatóságokat a bíróság rendelkezése folytán megismételt közigazgatási eljárásban a bírósági döntés rendelkező része és indoklása is köti, így a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi **Felügyelőség** 2008. április 1-jén kelt hirdetményében **értesítette az érintetteket az új, megismételt eljárás megindításáról, majd ezen eljárás eredményeként végzésével a megismételt eljárást megszüntette.**

**A végzés indoklása szerint, a Fővárosi Bíróság ítéletének fentiekben hivatkozott rendelkezései miatt a tervezett létesítés, azaz az építkezés második üteme, önmagában, s nem a D. utca 211-213. számú lakóház bővítéseként értékelve, a környezeti hatásvizsgálati jogszabály alapján nem hatásvizsgálat köteles.**

A végzés ellen a Zöldövezet Közhasznú Egyesület és a Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Szövetség terjesztett elő fellebbezést, hivatkozva egyben az Európai Bíróság környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos, következetes ítélkezési gyakorlatára és a környezeti hatásvizsgálat vonatkozó, európai uniós szabályozására is.

Az OKTVF a Felügyelőség végzését 2008. szeptemberében kelt végzésében hatályában fenntartotta és a fellebbezéseket elutasította. Döntésében az OKTVF lényegében megismételte a Fővárosi Bíróság ítéletének a hatásvizsgálat kötelezettség megítélésével kapcsolatos indokait, majd a következőképpen rendelkezett:

*„A Felügyelőség a felülvizsgált végzésében megállapította, hogy a létesítés önmagában – nem a Dorozsmai utca 211-213. sz. lakóház bővítéseként értékelve – nem hatásvizsgálat köteles az eljárásra irányadó 20/2001. (II.14.) Korm. rendelet értelmében.*

**A megállapítás – figyelemmel a Khr. 1. sz. melléklet „B” fejezet 138. pontjában foglaltakra - helytálló, mivel a tervezett lakóépülethez ötszáznál kevesebb parkolóhelyet terveztek, így a tevékenység nem tartozik a Korm. rendelet hatálya alá.**

*Megjegyzendő, hogy a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005 (XII.25.) Korm. rendelet 3. sz. melléklete a Felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek közé sorolja a 140. pontban az egyéb, az 1. mellékletbe vagy a 3. sz. melléklet 1-139. pontjába nem tartozó építmény vagy építményegyüttes beépített, vagy beépítésre szánt területen 3 ha területfoglalástól, vagy 300 parkolóhelytől. A jelenlegi szabályozás szerint a tevékenység előzetes környezeti vizsgálat köteles lenne.*

*Az eljárásra azonban, mivel a kérelem benyújtásának időpontja 2004. december 6. volt, a Khr. rendelkezéseit kell alkalmazni.”*

A közigazgatási eljárás ezzel tehát véget ért, a megismételt eljárást a környezetvédelmi hatóságok a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása nélkül lezárták, s megállapítást nyert, hogy a tevékenység, mivel a hatásvizsgálati jogszabályban számszerűen meghatározott küszöbérték alá esik, nem hatásvizsgálat-köteles.



### *A civil szervezet érvei a Legfelsőbb Bírósághoz benyújtott felülvizsgálati kérelemben*

Időközben a Fővárosi Bíróság ítéletének indoklása ellen, mely ítélet a megismételt eljárást rendelte el, a Zöldövezet Közhasznú Egyesület felülvizsgálati kérelemmel élt a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bíróságához.

A felülvizsgálati kérelemben részletesen kifejtésre került, hogy miért tartja a felperes civil szervezet a Fővárosi Bíróság ítéletét jogszabálysértőnek, így különösen az Európai Bíróság környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos egységes ítélezési gyakorlatával összeegyeztethetetlennek.

A környezeti hatásvizsgálat, mint a környezetvédelmi jog kiemelkedően fontos intézménye, s ahogyan azt a Fővárosi Bíróság ítéletének indoklása is leírta, egy módszer és egyben eljárás, amelynek eredményeképpen arra kapunk választ, hogy adott, tervezett tevékenység, beruházás milyen valószínűsíthető környezeti kockázattal jár, és e kockázatokat hogyan próbálhatjuk meg csökkenteni. [Ktv. - 66.§ (1) bekezdés, 67.§ (1) (2) bekezdés; Khr. - 1.§ (1) bekezdés]

A hatásvizsgálat, mint eljárás kézzelfogható dokumentuma a környezeti hatástanulmány, a vizsgálódások összefoglalása [Kt. 68.§ (1) (2) bekezdés]. Jogi szempontból nézve, a hatásvizsgálat nem más, mint valamely engedélyezési eljárás nem egyetlen, de meghatározó jelentőségű része, amely a jogszabályban megadott szempontok alapján vizsgálja a tervezett tevékenység lehetséges környezeti hatásait, s amely végső soron a tevékenység, beruházás engedélyezéséhez, vagy a környezetvédelmi engedély iránti kérelem elutasításához vezet [Kt. 71.§ (4) bekezdés].

A környezeti hatásvizsgálat meghatározott tevékenységekhez kapcsolódik, azok engedélyezése egyik feltételként (Kt. 67.§). A tevékenységek meghatározása a végrehajtást szolgáló kormányrendeletben történik, amikor annak mellékletében felsorolásra kerülnek mindazon, a környezetre jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenységtípusok, tevékenységek, amelyek hatásvizsgálat-kötelesek [Khr. 1.§ (2) bekezdés].

Amikor a környezetre jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenységek jogszabályi listáját tekintjük, a törvény arra is emlékeztet, hogy nem csupán új létesítmény, vagy művelet telepítése, megvalósítása, hanem a már meglévők felhagyása, jelentős bővítése, valamint a technológia-és termékváltás, illetve ezek jelentős módosítása is a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységnek minősül a környezeti hatásvizsgálat szempontjából [Kt. 67.§ (2) bek. a) pont].

A **jelentős módosítás** fogalmának magyarázatát és részletes kifejtését a környezeti hatásvizsgálatról szóló kormányrendelet tartalmazza [Khr. 1.§ (3) bekezdés, 2.§ (1)-(4) bekezdés]. A hivatkozott rendelkezések alapján jelentős módosításnak minősül a Korm. rendelet 1. számú melléklet „B” fejezete 140. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése, vagy technológia- vagy termékváltás, amelynek következtében a tevékenység volumene (így többek között a tevékenység kapacitása, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-al meghaladja [Khr. 2.§ (1) bekezdés b) pont, bg) alpont].

*Khr. „2. § (1) Jelentős módosításnak minősül*

*b) az 1. számú melléklet „B” fejezete 140. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése vagy technológia- vagy termékváltás, amelynek következtében az alábbiakban megadott feltételek valamelyike fennáll:*

*bg) a tevékenység volumene (különösen kapacitása, az előállított termék mennyisége, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-kal meghaladja;”*

*Khr. 1. számú melléklet „B” fejezet 140. pont: „Az „A” fejezet 1., 2., 4-26., 28-30., 37-49. pontjaiban, valamint a „B” fejezet 3-7., 10-74., 78., 80., 82-86., 90-92., 95-98., 101-107., 109-134., 138., 139. pontjaiban felsorolt tevékenység vagy létesítmény 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jelentős módosítása, kivéve, ha a módosítás az „A” fejezetben szereplő tevékenység vagy létesítmény megvalósítása.”*

*Khr. 1. számú melléklet „B” fejezet 138.pont: „Egyéb, az A fejezetbe vagy a B fejezet 1-137. pontjába nem tartozó építmény beépített, vagy beépítésre szánt területen 5 ha fölötti területfoglalás esetén, vagy ha a tervezett parkolóhelyek száma meghaladja az ötszázat.*

A bővítés fogalomkörében és a fogalom értelmezése tekintetében fontos a Khr. 1.§ (3) bekezdésének rendelkezése:

*„(3) Ha az 1. számú melléklet B fejezetében feltüntetett mennyiségi küszöbérték alatti tevékenység bővítés következtében eléri vagy meghaladja a küszöbértéket, és a bővítés egyúttal legalább 25%-os növekedést jelent a tevékenység megvalósítására vonatkozó engedélyben meghatározott nagysághoz képest, akkor a bővítés a (2) bekezdés szerint minősül.”*

A felperes civil szervezet álláspontja szerint a szóban forgó, ingatlanra tervezett lakópark 439 lakást magában foglaló 2. üteme (2 db 9, illetve 7 lépcsőházas, 244 és 195 lakást tartalmazó, két pincseszintes, fsz + 6 emelet + tetőfelépítmény magas lakóház, összesen

495 db parkolóval), az ezzel érintett telekkel közvetlenül szomszédos ingatlanon meglévő 1 db 9 lépcsőházas, fsz + 6 emeletes, 240 lakásos lakóház (145 db felszín alatti, illetve 95 db felszíni, összesen 240 parkolóval) **bővítésének**, a Khr. fentiekben hivatkozott rendelkezései szerinti **jelentős módosításának** minősül.

A 2004. novemberében elkészített előzetes környezeti vizsgálat adatai szerint a tervezett lakóház, valamint a már felépített lakóház egyetlen beruházási egységet képez ún. „Z. V. Lakópark” néven, amelyet az ingatlanpiaci beruházások, lakóház-építések bevett gyakorlata szerint két, egymást követő ütemben tervez a beruházó Kft. megvalósítani.

Az I. rendű beavatkozó, azaz a Kft. ingatlan-nyilvántartási szempontból önálló ingatlanra, önálló lakóházat épített, de a felperesek álláspontja szerint környezetvédelmi igazgatási szempontból egyetlen, egységes beruházási program részeként.

A felépült és a felépítésre tervezett lakóházak, a megvalósulás, valamint a használat fázisaiban együttesen, azonos területen fejtenek ki hatást, az építkezésből, majd a használatból eredő megnövekedett forgalom, zaj, rezgés, továbbá légszennyezés a beruházás két szakaszából eredően összeadódva gyakorol a környéken lakók életére, valamint az egyes környezeti elemekre hatást.

A Fővárosi Bíróság ítéletének már hivatkozott érvelésének helytállósága esetén az egyetlen beruházási program részeként megvalósuló több száz lakást és parkolóhelyet magukban foglaló lakóparkok környezeti hatásvizsgálata igen könnyen és kézenfekvő módon elkerülhető lenne azzal, hogy az egyes építkezési fázisokat önálló ingatlanokon, időben egymást követően valósítják meg.

E gondolatmenet szerint eleve nem kellene hatásvizsgálatot folytatni többek között a Khr. 1. számú melléklet „B” fejezetének 85. pontja szerinti szálláshely-szolgáltató épület vagy épületegyüttes (a kapcsolódó létesítményekkel együtt) védett természeti területen történő megvalósítása esetén, ha az két, egymást követő ütemben, 99+99 szálláshelyet kialakítva jönne létre; vagy ugyanezen szakasz 102. pontja szerinti önállóan létesített felszíni vagy felszín alatti autóparkoló - beleértve a parkolóházat is – ha az két, közvetlenül egymás mellett található, önálló ingatlanon 499+499 parkolót kialakítva valósulna meg.

A jogalkotó célja a hatásvizsgálati eljárás szabályozásával, a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség előírásával nyilvánvalóan nem ez volt.

A hatásvizsgálat előkészítő és részletes vizsgálati szakaszokból áll, amely az előzetes környezeti tanulmány, illetve a részletes környezeti hatástanulmány elkészítését jelenti [Kt. 68.§ (1) (2) bekezdés].

A két szakasz nem feltétlenül követi egymást. A Khr. a hatásvizsgálat-köteles tevékenységeket két nagy csoportra osztja:

- külön szerepelnek azon tevékenységek, amelyek esetében mindenképpen részletes vizsgálatra kerül sor, tehát az előzetes vizsgálat csupán a részletes szakasz megalapozását, fókuszálását szolgálja (Khr. 1. számú melléklet);

- külön mellékletben jelennek meg azon tevékenységek, amelyek esetében a felügyelőség egy újabb melléklet (Khr. 4. számú melléklet) minősítési rendszerét felhasználva az előzetes tanulmány alapján maga határozza meg, szükséges-e a részletes vizsgálati szakasz lefolytatása.

A második esetkörben tehát a jogszabály meghatározza azokat a szempontokat, amelyek alapján a felügyelőség határozhat a részletes vizsgálati szakasz elrendeléséről. Ezek között szerepelnek a tevékenység jellemzői, így a terület igénybevételének nagysága, környezetterhelésének nagysága, jelentősége; a telepítési hely és a feltételezhető hatásterületének érzékenysége; a várható környezeti hatások jellemzői, közöttük különösen a területen lévő, várhatóan érintettek számának nagysága stb.

A felügyelőség az előzetes környezeti tanulmány alapján háromféle határozatot hozhat:

- előírja a részletes hatástanulmány elkészítését, meghatározva a vizsgálandó kérdéseket, illetve azokat a kérdéseket, amelyek további vizsgálatot nem igényelnek [Kt. 70.§ (2) bekezdés a) pont];
- kiadja a környezetvédelmi engedélyt [Kt. 70.§ (2) bekezdés b) pont];
- a kérelmet már ebben a szakaszban elutasítja [Kt. 70.§ (2) bekezdés d) pont] (erre vonatkozóan maga a jogszabály is tartalmaz iránymutatást, tehát felsorol olyan szempontokat – nagyfokú környezeti kockázat, vagy a hatások jelentősége még e menetben sem tisztázható stb. – amelyek alapján e lehetőség választható).

Nem adható ki a környezetvédelmi engedély az előkészítő eljárásban, ha a tevékenység

- az 1. sz. melléklet „A” fejezetében szerepel;
- nagyfokú környezeti kockázattal járna;
- országhatárokon áttérjedő jelentős környezeti hatást válthat ki, továbbá ha a várható környezeti hatások
- jelentősége a rendelkezésre álló adatok alapján nem tisztázható;
- megállapításához valamely környezeti rendszer részletes vizsgálata szükséges [Khr. 10.§ (1) bekezdés].

A Zöldövezet Egyesület véleménye szerint az OKTVF-nek a Kft. környezetvédelmi engedély iránti kérelmét el kellett volna utasítania, mert a tevékenység, éppen a bővítés, jelentős változtatás miatt a rendelkezésre álló adatok alapján nagyfokú környezeti kockázattal járt volna [Khr. 10.§ (1) bekezdés b) pont].

Bár az eljárás a Khr. rendelkezései alapján folyt, de a bővítés, illetve a jelentős változtatás fogalmainak értelmezése, a beruházás egyetlen egységként való kezelése körében a környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárás hatályos szabályozását tartalmazó 314/2005. (II.25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról 3. számú mellékletének 140. pontját is célszerű megvizsgálni.

A Khv. Rendelet e pontja azokat a tevékenységeket sorolja fel, amelyek a felügyelőség döntésétől függően hatásvizsgálat kötelesek:

*„140. Egyéb, az 1. mellékletbe vagy a 3. melléklet 1-139. pontjába nem tartozó építmény vagy építményegyüttes beépített, vagy beépítésre szánt területen 3 ha területfoglalástól, vagy 300 parkolóhelytől”*

A jogszabályponthoz kapcsolódó lábjegyzet szerint: *„Területfoglaláson a tevékenység megvalósításához szükséges telek, vagy telkek teljes és összes területét kell érteni.”*

Ezen értelmezés is arra mutat rá, hogy nem lehet a hatásvizsgálati kötelezettséget egyszerű telekmegosztással, illetve a beruházás időben egymást követő, megosztott ütemezésével elkerülni.

Az adott tevékenység megvalósításához szükséges összes területet kell az engedélyezési eljárás során figyelembe venni, az adott területen jelentkező környezeti hatásokat, a környezetre, a területen élőkre gyakorolt terhelést, negatív hatásokat a maguk teljességében kell számítani és figyelembe venni. Ebből a szempontból pedig mellékes, hogy az adott beruházás egy, vagy több helyrajzi számon fekvő területen valósul meg, ahogyan a bővítés fogalma sem egy adott épülethez való hozzáépítést, hanem egy, egységként kezelt tevékenység értékelését takarja.

A Fővárosi Bíróság ítéletének indoklása, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 111.§ (3) bekezdése alapján az új eljárásra utasított hatóságot a Bíróság ítéletének rendelkező része és indoklása egyaránt köti és az azokban foglaltakat köteles az új eljárás során figyelembe venni. A Bíróság az indoklás már korábban hivatkozott szakaszaiban úgy rendelkezett, hogy amennyiben az új eljárásra utasított hatóság azt állapítaná meg, hogy a hatásvizsgálati eljárást le kell folytatni, akkor az eljárás indoka nem lehet a D. u. 211-213. számú lakóház bővítése.

Ez a rendelkezés nem tűnik összeegyeztethetőnek az uniós jogszabályokkal, s ugyanígy a megismételt eljárásban hozott közigazgatási döntés sem lenne az, ha a hatóság külön-külön, önálló beruházási egységekként kezelte volna a szóban forgó létesítményt.

Egy ilyen értelmezés a hazai jogalkotó szándékával, a hatályos hazai joggal, de az Európai Bíróság következetes gyakorlatával és jogértelmezésével is szemben áll.

### *Az Európai Bíróság kapcsolódó ítélkezési gyakorlata*

A C-392/96. számú, az Európai Bizottság és Írország között folyó ügyben az Európai Bíróság a nemzeti hatásvizsgálati szabályok megvalósulása kapcsán rávilágított azokra az elhatárolási kérdésekre, amelyek segítenek a nemzeti hatóságoknak dönteni abban, hogy mikor, milyen esetekben kell hatásvizsgálatot folytatni (ítélet 65-76. pontjai).

Írország egyes esetekben nemzeti szabályozásában az elhatárolást konkrét számokban megadott mértékhez kötötte (területnagyság), amelyet sem a Bizottság, sem a Bíróság nem talált elfogadhatónak, mivel egy ilyen kritérium nem tükrözi a területek tényleges érzékenységet, fontosságát. A kérdés középpontjában ugyanis a jelentős környezeti hatás kritériuma áll, amely nem dönthető el eleve meghatározott számadatokkal, mert nem válaszol a kockázatokra, illetve a halmozódó hatásokra sincs tekintettel.

**Az Európai Bíróság azt is kimondta a hatásvizsgálati szabályozás célja és értelmezése kapcsán továbbá, hogy a közösségi jogot sérti az olyan nemzeti szabályozás, amely pusztán az egyes projektek, beruházások méretétől teszi függővé a hatásvizsgálat elkészítésének szükségességét, kötelezettségét és nem vesz figyelembe olyan, objektív kritériumokat, amelyek az egyedi esetek mérlegelése kapcsán az adott projekt méretétől függetlenül a környezetre lehetségesen gyakorolt hatások vizsgálatát írják elő, amennyiben a beruházás feltételezhetően jelentős környezeti hatással járhat.**

A Bíróság ítéletében a következőképpen rendelkezett (mivel nem áll rendelkezésre az ítélet hivatalos magyar nyelvű fordítása, így a fordítás tőlünk):

*„73. Ami a projektek kumulatív hatását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a 4. cikk (2) bekezdésében hivatkozott küszöbértékek [4. cikk (2) bekezdés: „A II. mellékletben felsorolt osztályokba tartozó projekteket vizsgálatnak vetik alá az 5 – 10. cikkel összhangban, amennyiben a tagállamok úgy ítélik meg, hogy azok jellemzői ezt megkövetelik.*

*A tagállamok ebből a célból többek között megállapítják azoknak a projekteknek a jellegét, amelyek vizsgálatra kötelezettek, vagy meghatározhatják, hogy a II. mellékletben felsorolt osztályokba tartozó projektek milyen kritériumok és/vagy küszöbértékek alapján minősülnek vizsgálatra kötelezetteknek az 5 – 10. cikkel összhangban.”] célja annak lehetővé tétele, hogy az adott projektek aktuális jellemzőit vizsgálat alá lehessen vetni annak*

*érdekében, hogy meg lehessen határozni, hogy a projekt környezeti hatásvizsgálat köteles, avagy sem, továbbá annak érdekében, hogy a II. számú mellékletben felsorolt, a tagállam területén tervezett projektek teljes csoportjai ne kerüljenek ki ne kerüljenek már előzetesen ki a vizsgálati kötelezettség alól.*

*75. Ennél fogva, az a tagállam, amely olyan kritériumrendszert, illetve olyan küszöbértékeket hozott létre, amelyek eredményeképp a gyakorlatban egy bizonyos típusba tartozó projektek közül valamennyi elkerüli a hatásvizsgálati kötelezettséget, túllépi az irányelv 2. cikk (1) bekezdése [2. cikk (1) „A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek.”], valamint 4. cikk (2) bekezdése által számára biztosított diszkréció határát, kivéve, ha a hatásvizsgálati kötelezettség alól kivett projektek, a maguk összességében tekintve nem gyakorolnak jelentős hatást a környezetre.*

*76. Ez a helyzet áll fenn abban az esetben, ha a tagállam a hatásvizsgálati kötelezettséget pusztán a projektek méretéhez köti és egyidejűleg nem biztosítja, hogy a jogalkotás célját a projektek megosztásával, részekre bontásával ne lehessen kijátszani. Hogy a projektek egymással összeadódó, kumulatív hatását nem veszik figyelembe, a gyakorlatban azt eredményezi, hogy egy bizonyos típusba tartozó projektek közül valamennyi elkerüli a hatásvizsgálati kötelezettséget, miközben együttesen nézve őket, feltehetően jelentős hatást gyakorolnak a környezetre az irányelv 2. cikk (1) bekezdése alapján.”*

Hasonlóképpen döntött az Európai Bíróság a C-290.03. számú ügyben is, amikor ítélete 42-49. szakaszaiban az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK irányelv értelmezése kapcsán a következőképpen rendelkezett:

*„42. A kérdést előterjesztő bíróság az együtt vizsgálandó második és harmadik kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy a 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdését és 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azok megkövetelik a környezeti hatásvizsgálat elvégzését, ha az előzetes tervre vonatkozó építési engedély kiadását követően a fenttartott kérdések jóváhagyásának időpontjában úgy tűnik, hogy a projekt többek között jellegénél, méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva várhatóan jelentős hatást gyakorol a környezetre.*

43. Ebben a vonatkozásban mindenekelőtt a 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az ugyanezen irányelv I. és II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikkének értelmében a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projekteket az engedély megadása előtt vizsgálatnak kell alávetni a hatásukat illetően (a fent hivatkozott Wells-ügyben hozott ítélet 42. pontja).

44. Amint a jelen ítélet 39. pontja emlékeztetett rá, a 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése az irányelv alkalmazásában úgy határozza meg az „engedély” fogalmát, mint a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére.

45. A 85/337 irányelv rendszeréből és céljaiból következik, hogy ez a rendelkezés arra az (egy vagy több szakaszban történő) döntésre vonatkozik, amely lehetővé teszi a projektgazdának, hogy megkezdjé a munkát a projekt elvégzése érdekében.

46. Tekintettel ezen megállapításokra, a kérdést előterjesztő bíróság feladata megvizsgálni, hogy az előzetes tervre vonatkozó építési engedély és az alapeljárásban szóban forgó, a fenntartott kérdéseket jóváhagyó döntés együttesen a 85/337 irányelv szerinti „engedély[nek]” minősülnek-e (lásd e tekintetben a C-508/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2006. május 4-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-3969. o.] 101. és 102. pontját).

47. Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy a Bíróság a fent hivatkozott Wells-ügyben hozott ítélet 52. pontjában megállapította, hogy ha a nemzeti jog több szakaszból álló engedélyezési eljárást ír elő, ahol az egyik szakasz az alaphatározat és a másik a végrehajtási határozat, amely nem haladhatja meg az alaphatározat által meghatározott paramétereket, a projekt által várhatóan a környezetre gyakorolt hatásokat az alaphatározatra vonatkozó eljárás során kell azonosítani és megvizsgálni. Ha ezek a hatások csak a végrehajtási határozatra vonatkozó eljárás során azonosíthatók, akkor kell a vizsgálatot az utóbbi eljárás során elvégezni.

48. Ha tehát a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy az alapügyben érintett rendszer által előírt eljárás olyan több szakaszból álló engedélyezési eljárás, ahol az egyik szakasz az alaphatározat és a másik a végrehajtási határozat, amely nem



*haladhatja meg az alaphatározat által meghatározott paramétereket, ebből következik, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak adott esetben kötelessége a projekt környezeti hatásvizsgálatát elvégezni, még az előzetes tervre vonatkozó építési engedély megadása után is, a fenntartott kérdések utólagos jóváhagyása során (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 103–106. pontját). Ennek a vizsgálatnak teljes körűnek kell lennie, hogy a projekt minden olyan szempontjára vonatkozzon, amelyet még nem vizsgáltak, vagy amely új vizsgálatot igényel.*

*49. Tekintettel az előzőekre, a második és harmadik kérdésre adandó válasz az, hogy a 85/337 irányelv 2. cikkének (1) bekezdését és 4. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok megkövetelik a környezeti hatásvizsgálat elvégzését, ha egy több szakaszból álló engedélyezés esetében a második szakasz során bebizonyosodik, hogy a projekt többek között jellegénél, méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva várhatóan jelentős hatást gyakorol a környezetre.”*

Amint az az Európai Bíróság hivatkozott ítéleteiből is kitűnik, abból a szempontból, hogy egy tevékenység hatásvizsgálat köteles-e, nem a projekt időbeli ütemezése releváns, hanem az a tény, hogy adott beruházás többek között jellegénél, méreténél, elhelyezkedésénél fogva várhatóan jelentős hatást gyakorol-e a környezetre, avagy sem.

Ténykérdés, hogy a „Z. V. Lakópark” külön megvalósuló két üteme, a megépült 240 és megépíteni tervezett további 439 lakással, az építkezés, valamint a működés által generált zaj-és rezgésterheléssel, a megnövekedett forgalom okozta többlet-levegőszennyezéssel várhatóan olyan, jelentős hatást gyakorol az érintett kisvárosias, illetve intenzív kertvárosias lakókörnyezetben, amely nagyfokú környezeti kockázatot idéz elő.

#### *A Legfelsőbb Bíróság álláspontja*

A Kfv.IV.37.139/2008/11. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasította és a Fővárosi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletének indoklása szerint:

***„A felülvizsgálat kérelem kapcsán a Legfelsőbb Bíróságnak is abban a jogkérdésben kellett állást foglalnia, hogy a perbeli társasházak létesítése esetén kell-e végezni környezeti hatásvizsgálatot.***

A Ktv. 67.§ (2) bekezdése szerint a felügyelőség az előzetes vizsgálati eljárásban dönt arról, hogy a tervezett tevékenység környezeti hatásvizsgálati vagy egységes környezethasználati engedélyezési, illetve más hatósági eljárás hatálya alá tartozik-e, és döntésében – szükség szerint – meghatározza a benyújtandó kérelem tartalmi követelményeit.

Az R. 1.§ (3) bekezdése értelmében, ha az 1. számú melléklet „B” fejezetében feltüntetett mennyiségi küszöbérték alatti tevékenység bővítés következtében eléri vagy meghaladja a küszöbértéket, és a bővítés egyúttal legalább 25%-os növekedést jelent a tevékenység megvalósítására vonatkozó engedélyben meghatározott nagysághoz képest, akkor a bővítés a (2) bekezdés szerint minősül.

Az R. 2.§ (1) bekezdésének b) pontja alapján jelentős módosításnak minősül az 1. számú melléklet „B” fejezete 140. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése vagy technológia – vagy termékváltás, amelynek következtében – egyebek között – a bg) alpontban írt feltétel fennáll: a tevékenység volumene (különösen kapacitása, az előállított termék mennyisége, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-al meghaladja.

Az R. 1. számú melléklete tartalmazza a környezetvédelmi hatásvizsgálat-köteles tevékenységek listáját. A melléklet „B” fejezete sorolja fel a tevékenységeket, illetve a megvalósításukhoz szükséges létesítményeket, valamint jelentős módosításokat, amelyeknél a felügyelőség döntésétől függ, hogy szükséges-e részletes környezeti hatásvizsgálat elvégzése.

A „B” fejezet 138. pontja:

Egyéb, „A” fejezetbe vagy a „B” fejezet 1-137. pontjába nem tartozó építmény beépített, vagy beépítésre szánt területen 5 ha fölötti területfoglalás esetén, vagy ha a tervezett parkolóhelyek száma meghaladja az 500-at.

...

A Legfelsőbb Bíróság a rendelkezésre álló peradatok alapján megállapította, hogy a megyei bíróság ítélete indoklásának a felülvizsgálati kérelemmel támadott része **nem jogszabálysértő, mert amint azt a Fővárosi Bíróság is helyesen állapította meg ítéletének indoklásában, a perbeli lakóépületek létesítése az R. 1. számú melléklete „B” fejezetének 138. pontja alkalmazásában nem környezeti hatásvizsgálat köteles, mivel a tervezett parkolóhelyek száma nem haladja meg az 500-at. Ebből következően a [...].**

*helyrajzi számú területen létesítendő társasházak az R. 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem minősülnek jelentős módosításnak, az elvégzendő tevékenység ezért nem hatásvizsgálat-köteles.*

***Tévedett a felperes abban, hogy környezetvédelmi szempontból a már megvalósult és a jelenlegi beruházás egységet képez.***

*Az I.r. alperesi beavatkozó az ingatlan-nyilvántartás szerint önálló helyrajzi számú ingatlanra épít lakóházakat, amely tevékenységre az alperesi hatóságok a szükséges környezetvédelmi engedélyt megadták.”*

*Panasz az EU Bizottsághoz*

Az Európai Bíróság – fentebb elemzett - ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság ítélete még csak utalást sem tartalmazott, s a következőkben kifejtett uniós jogsértésre hivatkozva az eljárásban korábban is aktív szerepet vállaló civil szervezetek panaszt nyújtottak be az Európai Unió Bizottsághoz.

**A civil szervezet panaszának alapja, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás magyar szabályozása és alkalmazási gyakorlata ellentétes a közösségi joggal, mivel a Magyar Köztársaság mivel nem hozta meg az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel (HL L 73., 5. o.), és a 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 156, 16. o.) módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; azaz a „85/337/EGK irányelv”) 4. cikkének a II. és III. mellékletével összefüggésben értelmezett (2) és (3) bekezdése alkalmazásához szükséges jogalkotási, szabályozási és közigazgatási intézkedéseket – nem teljesítette a hivatkozott irányelvből eredő kötelezettségeit.**

A Khv. Irányelv által kialakított szabályozás háromirányú: magát az irányelvet a jogszabályban meghatározott projekt-típusok esetében kell alkalmazni. Szabályokat tartalmaz továbbá az irányelv arra vonatkozóan, hogy mikor van szükség környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatására. Végül, rendelkezik az irányelv arról is, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárást milyen módon kell lefolytatni.

Annak eldöntése során, hogy adott beavatkozás az irányelv rendelkezései értelmében „projektnek” tekinthető-e, figyelembe kell venni a „projekt” irányelvben meghatározott fogalmát, az irányelv I. és II. számú mellékletében felsorolt projekt-lista hatályát, tekintettel kell továbbá lenni az Európai Bíróság kialakított esetjogára.

A tárgybeli eset szempontjából a leginkább érdekes kérdés az, hogy mikor kell az irányelv rendelkezései alapján környezeti hatásvizsgálatot lefolytatni? A kérdés eldöntése során figyelembe kell venni az alkalmazott döntéshozatali módot, a projekt kezdeményezésének időpontját, azt, hogy a projekt vajon az irányelv I., vagy II. számú mellékletének hatálya alá tartozik-e, illetve, hogy bármilyen jellegű kivétel alá esik-e.

Elsősorban azt kell kiemelni, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás egy döntéshozatali folyamathoz kapcsolódik. Ez a döntéshozatali kötelezettség az irányelvben a következő módon jelenik meg:

*„A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek.”*

Ez a megfogalmazás, kiegészítve az „engedély” irányelvben foglalt fogalmával arra utal, hogy a projektek környezeti hatásvizsgálata nem szükséges azokban az esetekben, amikor még a döntéshozatali eljárás adott szakasza nem jelent felhatalmazást a projekt tényleges megkezdésére. Az irányelv rendelkezései értelmében tehát a környezeti hatásvizsgálat lefolytatását akkor kell megfontolás alá venni, amikor az adott projekt engedélyezése iránti kérelem benyújtásra kerül.

A C-201/02. sz. ügyben a Bíróság még inkább egyértelművé tette azt az elgondolást, hogy az irányelv rendelkezései értelmében mit kell „engedélynek”, az adott fejlesztéshez, projekthez való hozzájárulásnak tekinteni. Eszerint a Bíróság hatáskörébe tartozik annak elbírálása, hogy pontosan milyen aktusokat kell engedélynek tekinteni.

**Megerősítette továbbá, hogy az olyan esetekben, amikor a döntéshozatal több szakaszt, fázist foglal magában, a hatásvizsgálatot főszabály szerint a lehetséges legkorábbi időpontban kell elvégezni, annak érdekében, hogy azonosítani, illetve összesíteni lehessen a projekt környezetre gyakorolt valamennyi, lehetséges hatását.**

Az irányelv I. számú mellékletében felsorolt projektek esetében főszabály szerint kötelező a környezeti hatásvizsgálat elvégzése.

Az irányelv II. számú mellékletében felsorolt projektek esetében a tagállamok kötelezettsége egy ún. „szűrőrendszer” működtetése, amelynek célja azon egyedi projektek meghatározása, kiszűrése, amelyek esetében környezeti hatásvizsgálati eljárást szükséges lefolytatni. Ez a szűrőrendszer létrejöhet különböző, előre meghatározott küszöbértékek formájában, jelenthet esetről-esetre történő vizsgálatot, vagy e kettő kombinációját. Bármilyen formát válasszanak is a tagállamok, alapvető követelmény, hogy az irányelv III. számú mellékletében részletezett kiválasztási szempontokat (a projekt jellemzőit, tervezett elhelyezkedését, a környezetre gyakorolt lehetséges hatásainak jellemzőit illetően) figyelembe kell venni.

A tagállamok hatásvizsgálati kötelezettség előírásával kapcsolatos mérlegelési joga tekintetében az Európai Közösségek Bírósága igen kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik.

Már az irányelv 97/11/EC irányelvvel történt módosítását megelőzően C-133/94 számú ítéletében kimondta az Európai Bíróság, hogy a tagállamok általános jelleggel és végérvényesen nem zárhatják ki az irányelv II. számú mellékletében felsorolt projekt-csoportokat a hatásvizsgálati eljárásból.

A Kraaijeveld-esetben a Bíróság kimondta, hogy az a kérdés, hogy vajon adott tagállam túllépte-e az irányelvben számára biztosított diszkrecionális jogkört a szűrőrendszer kialakításában az irányelv II. számú melléklete szerinti, tehát a tagállami mérlegelés alá tartozó projektek esetében, nem dönthető el egyetlen projekt jellemző tulajdonságai alapján. Ehhez a Bíróság szerint a hasonló jellemzőkkel bíró, az adott tagállamban tervezett projektek átfogó vizsgálata szükséges.

A C-392/96. számú ügyben, amely az erdősítési, tűzegláp-kitermelési és talajjavítási projektek esetében a méretbeli küszöbértékek meghatározásának lehetőségéről szólt, a Bíróság kimondta, hogy a tagállamoknak az irányelv által megkövetelt szűrőrendszer kialakításakor nem csak a projektek méretére kell tekintettel lenniük, hanem azok jellegére és elhelyezkedésére is, mivel az érzékeny területeken megvalósuló, ámde méretükben kicsiny projektek is indokolhatják a környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának szükségességét.

Ezen felül, amint azt a Bíróság ítéletében kimondta, a tagállamoknak el kell kerülniük az olyan szűrőrendszerek kialakítását, amely lehetővé teszi a projektek feldarabolását, más néven nevezve az ún. szálami-technikát (azaz az olyan eljárást, mikor a tervezett fejlesztéseket, beruházásokat elemeikre bontják fel, amely elemek már nyilvánvalóan alatta maradnak a jogszabályokban a hatásvizsgálati kötelezettség kapcsán meghatározott küszöbértékeknek).

Itt érdemel említést a Bíróság egyik újabb C-255/08. számú ítélete is, amely az Európai Bizottság és a Holland Királyság között folyt. A vonatkozó holland szabályozás szerint az illetékes holland hatóságoknak eseti alapon kell eldönteniük, kell-e környezeti hatásvizsgálati eljárást lefolytatni, de kizárólag bizonyos küszöbértéket meghaladó projektek esetében.

A vonatkozó holland jogszabályokban a küszöbértékeket nem az irányelv III. mellékletében foglalt kritériumok összessége alapján, hanem kizárólag a projekt méretére vonatkozó kritérium alapján határozták meg.

Amint azt a Bíróság ítéletében kimondta, *„a tagállamoknak kötelességük volna ügyelni, hogy a 85/337/EGK irányelv végrehajtása maradéktalanul megfeleljen az irányelv által támasztott követelményeknek, figyelemmel a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt azon alapvető célkitűzésre, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél, vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek 2006. november 23-i ítélet, Bizottság kontra Olaszország, C-486/04, EBHT I-11025. o., 36. pont és az ott idézett ítélkezési gyakorlat)”.*

*„Valójában egy szerényebb méretű projekt is jelentős hatással lehet a környezetre; az állandósult ítélkezési gyakorlatból pedig kiviláglik, hogy a tagállamok azon jogszabályi rendelkezéseinek, amelyek bizonyos projekt típusok esetében környezeti hatástanulmány készítését írják elő, figyelemmel kell lenniük a 85/337/EGK irányelv 3. cikkében foglalt követelményekre is, és tekintetbe kell venniük a projekt hatását az emberre, az állat-és növényvilágra, a levegőre és a kulturális örökségre (ld. a 2002. június 13-i ítéletet, Bizottság kontra Spanyolország, C-474/99, EBHT I-5293.o., 32. pont)”.*

*„Az állandósult ítélkezési gyakorlatból következik az is, hogy amennyiben a tagállamok úgy határoznak, hogy küszöbértékeket és/vagy kritériumokat határoznak meg, a számukra biztosított mérlegelési jogkört korlátozza a 85/337/EGK irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében írt kötelezettség, amely szerint az engedély megadása előtt a jellegüknél, méretüknél, vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot kell végezni (2008. november 20-i ítélet, Bizottság kontra Írország, C-66/06, 61. oldal és az ott idézett ítélkezési gyakorlat).*

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a Khv. (85/337/EGK) irányelv 4. cikke (3) bekezdésének értelmében **a tagállamok a küszöbértékek és kritériumok meghatározásakor kötelesek figyelembe venni az irányelv III. mellékletében megszabott releváns kiválasztási szempontokat is.**

Ez utóbbi kritériumok között az említett melléklet elsőként a projektek jellemzőit említi meg, amelyeket a következő szempontok alapján kell mérlegelni:

- elsősorban
  - a projekt mérete;
  - más projektekkel való kumulálódása;
  - a felhasznált természeti erőforrások;
  - a keletkező hulladék;
  - a szennyezés mértéke;
  - a káros hatások és a balesetek kockázata;
- másodsorban a projekt elhelyezkedése, figyelembe véve a projektek által érintett földrajzi területek környezeti érzékenységét, különös tekintettel a meglévő földhasználatra, és a természeti környezet terhelhetőségére;
- harmadsorban a potenciális hatások, elsősorban a földrajzi terület és az érintett népesség nagysága szempontjából.

Mindezekből következik, hogy ha egy tagállam a Khr. Irányelv 4. cikke (2) bekezdése alapján a küszöbértékeket és/vagy kritériumokat kizárólag a projekt méretének figyelembe vételével határozza meg – figyelmen kívül hagyva az ezen ítélet 34. pontjában felsorolt egyéb kritériumokat – túllépi azt a mérlegelési jogkört, amit az említett irányelv 2. cikkének (1) bekezdése és 4. cikkének (2) bekezdése biztosít számára (2008. november 20-i, hivatkozott ítélet, Bizottság kontra Írország 64. pont).

Amint azt a Bíróság ítéletének 40. cikkében is megállapította, a Khr. Irányelv 3. cikk és a 4. cikk (2) bekezdésének b) pontja alkalmazásakor a tagállamoknak be kell tartaniuk az irányelv 2. cikkének (1) bekezdését is.

Így tehát egyrésről:

*„A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. Ezeket a projekteket a 4. cikk határozza meg.” (2. cikk (1) bekezdés)*

Másrészről:

*„A környezeti hatásvizsgálat minden egyedi esetre vonatkozóan a 4-11. cikkel összhangban megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:*

- emberek, állat- és növényvilág;*
- talaj, víz, levegő, éghajlat és a táj;*
- anyagi javak és a kulturális örökség;*
- az első, a második és a harmadik francia bekezdésben említett tényezők közötti kölcsönhatás.” (3. cikk)*

*„A 2. cikk (3) bekezdésre is figyelemmel a II. mellékletben felsorolt projektekre, a tagállamok határozzák meg:*

*a) esetenkénti vizsgálattal, vagy*

*b) a tagállamok által megállapított küszöbértékek vagy szempontrendszer alapján, hogy a projektet alá kell-e vetni az 5-10. cikknek megfelelő vizsgálatnak.*

*A tagállamok dönthetnek úgy is, hogy az a) vagy a b) pontnak megfelelő mindkét eljárást alkalmazzák. (4. cikk (2) bekezdés)*

*„Amikor a (2) bekezdés alkalmazásában esetenkénti vizsgálatot végeznek, vagy küszöbértékeket, illetve szempontrendszert állapítanak meg, figyelembe veszik a III. mellékletben előírt lényeges kiválasztási szempontokat.” (4. cikk (3) bekezdés)*

**A Bíróság ítéletének végső megállapítása szerint a Holland Királyság – mivel a küszöbértékeket és a kiválasztási kritériumokat olyan magas szinten rögzítette, amivel a gyakorlatban bizonyos típusú projekteket eleve kivont a környezeti hatásvizsgálat elvégzésére vonatkozó kötelezettség alól, anélkül, hogy kimutatta volna, hogy e projektek várhatóan nem járnak jelentős hatással a környezetre – túllépte azt a mérlegelési jogkörét, amelyet a 85/337/EGK irányelv 2. cikkének (1) bekezdése és 4. cikkének (2) bekezdése biztosít számára.**

A fentiek alapján tehát a Bíróság joggyakorlata egyértelmű atekintetben, hogy – bármilyen szűrőrendszert alkalmazzanak is a tagállamok annak eldöntésére, hogy adott



projekt hatásvizsgálati kötelezettség alá esik, avagy sem – az irányelv III. számú mellékletében foglalt szempontokat minden esetben figyelembe kell venni.

**Mindebből következik, hogy a Khr. Irányelv logikájával és szövegével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a szűrőrendszer során alkalmazott küszöbértékek miatt (minden egyéb, egyedi mérlegelést kizárva) eleve lehetetlenné teszi az eljáró hatóságok számára az irányelv III. számú mellékletében felsorolt szempontok szerinti mérlegelést.**

Általános feltételezésként jelenik meg a gyakorlatban, hogy a környezeti hatásvizsgálat elvégzése a döntéshozók kezét nem köti meg és a projekt abban az esetben is kivitelezhető, ha annak adott esetben negatív hatásai vannak a környezetre.

Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy Khr. Irányelv 8. cikke alapján a beruházótól, fejlesztőtől szerzett információt az eljáró hatóságok kötelesek figyelembe venni, miközben arról döntenek, hogy az adott beruházás, projekt környezetvédelmi szempontból engedélyezhető-e, avagy sem.

Az így nyert információ annál is inkább nem hagyható figyelmen kívül, mivel az eljárás végeztével megszülető döntést megfelelő módon indokolni kell, így többek között annak tartalmaznia kell *„szükség esetén a jelentős kedvezőtlen hatások elkerülése, csökkentése és, lehetőség szerint, ellensúlyozása céljából hozott főbb intézkedések leírását”*.

A hatásvizsgálati eljárás során tett megállapítások ezen felül felvethetnek olyan kérdéseket is, amelyek az egyéb közösségi jogszabályokkal való összeegyeztethetőség tekintetében igényelnek további vizsgálatot. Felfedhetik pl. a vízgazdálkodási szabályozás körében megszabott vízminőségi célkitűzések megsértésének lehetőségét, vagy a 92/43/EGK irányelv által szabályozott körben valamely terület védelemre való érdemességére mutathatnak rá. Ezen körülmények között tehát nehéz elképzelni, hogy a hatásvizsgálati eljárás eredményét miként is lehetne jogszerűen figyelmen kívül hagyni.

Felmerül a kérdés, hogy milyen következményekkel járhat, ha a tagállamok megsértik a környezeti hatásvizsgálat szabályozásával kapcsolatos előírásokat és nem kerül sor hatásvizsgálat elvégzésére annak ellenére, hogy az irányelv szabályai alapján annak helye lenne.

Közösségi szinten az Európai Bizottságnak lehetősége van arra, hogy az Alapító Szerződés 226. cikke alapján kötelezettségszegési eljárást indítson a tagállammal szemben. Főszabály szerint arra is lehetősége van a Bizottságnak, hogy közbelső intézkedés iránt folyamodjon, így például, hogy kérje a Bíróságtól adott projekt végrehajtásának felfüggesztését, amelynek végrehajtását anélkül kezdték meg, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás befejeződött volna. Ezen felül, a Bizottságnak arra is lehetősége van, hogy a Közösség támogatásával megvalósuló projektek támogatásainak kifizetését felfüggeszse, amennyiben elmulasztják a környezeti hatásvizsgálat elvégzését.

A tagállamok környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos kötelezettségét illetően az Európai Bíróság egyértelművé tette, pl. a Delena Wells ügyben, hogy:

*„Az Alapító Szerződés 10. cikke alapján a hatóságok feladata, hogy hatáskörükön belül eljárva megtegyenek minden általános és különös intézkedést annak érdekében, hogy kiküszöböljék mindazokat a hibákat, amelyek abból erednek, hogy adott projekt környezeti hatásainak vizsgálatára nem a 85/337-es irányelv 2. cikk (1) bekezdésében foglaltak szerint került sor.”*

A Bíróság rendelkezése alapján az adott tagállam feladata, hogy jóvátegyen, kiküszöböljön minden olyan kárt, amely abból fakad, hogy nem került sor környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatására:

*„A nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, vajon a nemzeti jogszabályok alapján lehetséges-e a már kiadott engedély visszavonása, vagy felfüggesztése annak érdekében, hogy az adott projekt környezetre gyakorolt, lehetséges hatásai tekintetében környezeti hatásvizsgálati eljárást folytassanak le, összhangban a 85/337-es irányelv előírásaival, vagy, alternatívaképpen az adott, érintett fél beleegyezése esetén, lehetséges-e, hogy ezen fél kártérítésért folyamodjon az elszenvedett károsodás miatt.”*

Azon nemzeti jogszabályok kapcsán, amelyek a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatásának hiánya miatt elszenvedett kártérítési eljárást szabályozzák, a Bíróság ítélezési gyakorlatában egyértelművé tette, hogy az **egyenértékűség és hatékonyság** elveit tiszteletben kell tartani. Így a szóban forgó szabályok például nem lehetnek kedvezőbbek, mint azok, amelyek hasonló, a nemzeti jogban előforduló eseteket szabályoznak, ahogyan követelmény az is, hogy ezen szabályok nem tehetik lehetetlenné, vagy aránytalanul bonyolulttá az irányelvből fakadó jogok érvényesítését.

Végül, ami a jogorvoslathoz való jogot illeti: az a lehetőség, hogy egy magánszemély a nemzeti bíróság előtt közvetlenül az irányelv rendelkezéseit hívja fel és ezen rendelkezésekre közvetlenül jogot alapítson, szorosan kapcsolódik a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatásának elmaradásából folyó jogkövetkezmények kérdéséhez.

Ebben a tekintetben a már hivatkozott Delena Wells ítélet igen nagy jelentőséggel bír. Ezen ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy, meghatározott feltételek mellett az egyéneknek joguk van ahhoz, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatásának hiányával összefüggésben a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül a Khr. irányelv rendelkezéseire hivatkozzanak.

### *Következtetések*

A magyar környezetvédelmi gyakorlatban a fentiekben részletesen kifejtett, konkrét jogeset óta is tömegesen lehet találkozni olyan esetekkel, amikor gyakorlati tapasztalatok alapján azt lehet feltételezni, hogy adott beruházás, amely (pl. országos jelentőségű útépités, bevásárló központ létesítése lakóövezetben stb.) a környezetre, állat-és növényvilágra jelentős hatást fog gyakorolni, mégis, környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása nélkül kerül sor az engedélyezésre, hiba tiltakozik a környező, érintett lakosság a beruházás ellen, hiába hivatkoznak környezetvédő szervezetek a környezeti hatásvizsgálat európai szabályozására.

A küszöbérték, mint a hatásvizsgálati kötelezettséget eldöntő kritérium, nem csak számszakilag meghatározott értékek esetén jelentkezhet. A hatályos magyar szabályozás alapján egyértelmű, hogy egy, pl. 800 méter alaphosszúságú, szilárd burkolatú futópályánál rövidebb futópályával tervezett repülőtér esetében nem kell környezeti hatásvizsgálatot lefolytatni, még ha azt Natura 2000 területen, vagy egy település közvetlen közelében tervezik is megvalósítani, hiszen a 800 méter az a méretbeli korlát, amelyet a Korm. rendelet 3. számú mellékletének 104. pontja, mint a felügyelőség mérlegelési feladatát indukáló küszöbértéket meghatároz.

Ugyanakkor számos olyan tevékenység is szerepel a Korm. rendelet mellékleteiben, amely nem a projekt méreténél fogva, hanem a tevékenység jogszabályi definíciója miatt jelent megkötést. Így például a Korm. rendelet 1. számú melléklet 37. pontja alapján egységes környezethasználati engedélyezés alá esnek a "gyorsforgalmi út (autópálya, autótűt)" kategóriába tartozó utak, míg a felügyelőség mérlegelésétől függ, hogy a 3. számú melléklet 87. pontja alapján az ún. "I. rendű főutak" megvalósításával kapcsolatban elrendeli-e környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatását.

Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az olyan útépitési projektek is igen jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre, amelyek az útügyi jogszabályok alapján sem gyorsforgalmi útnak, sem I. rendű főútnak nem minősülnek (éppen emiatt írja elő az irányelv az eljáró hatóságok számára követendő mérlegelési szempontokat), ám ezeket, illetve a környezetre gyakorolt, lehetséges hatásaikat az adott fogalomban rejlő korlátozás miatt szintén nem kell a környezetvédelmi hatóságnak vizsgálnia.

Ezen beruházások, fejlesztési projektek nem ritkán uniós támogatással valósulnak meg, amely egyben azt is jelenti, hogy a pénzügyi folyósítás miatti szoros határidők miatt, s mert a környezeti hatásvizsgálati eljárás további, időbeli vonzatokkal járna, nagy a nyomás az érintett hatóságokon, hogy az engedélyezési eljárást a lehető legrövidebb időn belül folytassák le.

## **VI. Természetvédelem – a Natura 2000 területek védelmének hiányosságai**

Az Európai Unió természetvédelmi jogszabályainak, s a Natura 2000 hálózat kialakításának alapja a Tanács 79/409/EK (Madárvédelmi irányelv) sz. irányelve a vadon élő madarak védelméről, valamint a természetes élőhelyek és a vadon élő növény- és állatvilág megőrzéséről szóló 92/43/EGK irányelv (Élőhelyvédelmi Irányelv), amelyek a Natura 2000 területek kijelölését és a területek sérelmére (zavarására) vezető beruházások engedélyezési feltételeit szabályozzák.

A Madárvédelmi Irányelv általános célja a tagállamok területén, természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, s a jogszabály 1. számú melléklete tartalmazza azon madárfajok jegyzékét, amelyek védelmére különleges madárvédelmi területet kell kijelölni a tagállamok területén.

Emellett az Élőhelyvédelmi Irányelv célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával, vagy növelésével.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv átfogó szemléletet képvisel minden élőhely védelmében, mind földrajzi régió, mind a földrajzi típus szempontjából, közös felelősséget teremtve a tagállamok számára az élőhelyek és a fajok védelme érdekében tett intézkedések kapcsán. Elsődleges célja az európai biológiai sokféleség fenntartása, amelynek kiemelt eszköze az európai jelentőségű védett területek hálózatának, a Natura 2000 hálózatnak a létrehozása, valamint ezen élőhelyek „kedvező természetvédelmi helyzetének” a megóvása. A hálózat részei egyrészt a madárvédelmi szempontok szerint kiemelt SPA-k, melyekhez az irányelv hozzáteszi a különleges természetmegőrzési terület (Special Areas of Conservation – SAC) fogalmát.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv rendelkezik a különleges természetmegőrzési területek kijelöléséről, melyet az 1. számú mellékletben szereplő közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, és a 2. számú mellékletben szereplő közösségi jelentőségű állat- és növényfajok védelmére kell meghatározni.

A közösségi jelentőségű élőhelytípusok között azokat rögzítették, amelyeket az eltűnés veszélye fenyeget, vagy természetes elterjedésük kicsi, illetve egy adott életföldrajzi régió belülről jellemző sajátosságokkal bírnak. A közösségi jelentőségű fajokként a veszélyeztetett, a sérülékeny, ritka vagy bennszülött fajokat jelölték meg.

A Natura 2000 hálózat nem helyettesíti, hanem kiegészíti a hazai védett természeti területek rendszerét, s területeinek, vagyis a különleges madárvédelmi területek és a különleges természetmegőrzési területek kijelölése a tagállamok feladata. A kijelölés során kizárólag szakmai szempontokat lehet figyelembe venni, gazdasági-társadalmi megfontolások nem kaphatnak szerepet.

A Natura 2000 területté minősítés eljárásának kezdetétől, vagyis a kijelölésre való előterjesztésétől a szükséges intézkedéseket meg kell tenni, hogy elkerüljék e természetes élőhelytípusok, illetve a fajok élőhelyeinek leromlását. Ez azt jelenti, hogy bármely projektre vagy tervre, amely jelentős hatással lehet e területek természetvédelmi állapotára, veszélyezteteti e területek állapotát, hatásvizsgálatot kell végezni. A terv vagy projekt csak akkor hagyható jóvá, ha a közösségi jelentőségű fajok vagy élőhelytípusok fennmaradására nem jelent veszélyt.

A tagállami területek közösségi jelentőségű területekké történő minősítését követően a hivatkozott irányelvek szerint számos feladat jelenik meg e területek védelme és kezelése kapcsán. Így többek között:

- megfelelő szabályozási, igazgatási és szerződéses megoldásokat kell kidolgozni, amelyek megfelelnek a terület ökológiai jelentőségének ;
- megfelelő védelmet kell biztosítani a mellékletekben felsorolt közösségi jelentőségű fajok megóvása érdekében;
- minden intézkedést a várhatóan jelentős zavaró hatások kiküszöbölésének szándéka kell vezessen, ennek érdekében bármely olyan tervet, programot, amely a SAC-területet jelentősen érintheti és nincs összefüggésben a terület védelmi céljával, vizsgálat alá kell vetni és ennek keretében biztosítani kell, hogy ezen intézkedések ne befolyásolják kedvezőtlenül a terület integritását. Ha semmiféleképpen nem létezik más megoldás, mint a terület zavarása, ebben az esetben is valamely közérdekű cél megvalósításához szükséges mértékben kerülhet erre sor.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv főszabályként rögzíti, hogy nem engedélyezhető olyan beruházás (terv), amely jelentős negatív hatást gyakorol az adott Natura 2000 területre.

Ennek során a környezetvédelmi hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik annak megítélése, hogy a tervezett létesítmény, tevékenység stb. eredményeként várható-e jelentős negatív környezeti hatás. Amennyiben megállapítást nyer, hogy e hatás valószínű, akkor vizsgálni kell, hogy léteznek-e környezetileg kevésbé káros alternatívák, továbbá, hogy az engedélyezést indokolja-e kiemelten fontos közérdek, illetve, hogy

hozhatók-e olyan kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések, amelyek képesek a várható negatív hatást ellensúlyozni.

A főszabály alóli kivételeket az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikk (3) és (4) bekezdései tartalmazzák, e rendelkezések alapján engedélyezhető a Natura 2000 területre jelentős hatással levő beruházás megvalósítása, amennyiben az megfelel meghatározott eljárási és tartalmi feltételnek.

A hazai természetvédelmi jogszabályok harmonizálása is többé-kevésbé megfelelően megtörtént. A természet védelméről szóló törvény alkalmazásában Natura 2000 területnek minősül a külön jogszabályban meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.

Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) rögzíti, hogy a Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, az Korm. Rendelet 1-3. számú mellékletben meghatározott fajok és a 4. számú mellékletében meghatározott élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.

## **VI.1. Hatásbecslési kötelezettség a hazai jogban**

A Korm. Rendelet 10. § (1) bekezdése értelmében olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak - a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel - vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat.

Abban az esetben pedig, ha e vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, a jogszabály hatásbecslés elvégzését írja elő. A terv kidolgozója, illetve a beruházó hatásbecslési dokumentációt készít, amely alapján a hatásbecslést a felügyelőség végzi.

A hatásbecslés során vizsgálni kell a tervnek vagy beruházásnak, illetve az azok megvalósítására vonatkozó egyéb ésszerű megoldásoknak a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, a Korm. Rendelet mellékleteiben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt várható hatását.

A terv akkor fogadható el, illetve a beruházás akkor engedélyezhető, ha a hatásbecslés alapján megállapítható, hogy az a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival.

Ha a terv, illetve a beruházás a hatásbecslés alapján e meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére kedvezőtlen hatással jár és a terv, illetve a beruházás megvalósítására egyéb ésszerű megoldás nincs, azonban a tervhez, illetve a beruházáshoz közérdek fűződik, a terv elfogadható, illetve a beruházás engedélyezhető. A beruházást úgy kell megvalósítani, hogy az a lehető legkisebb kedvezőtlen hatással járjon.

Csak a környezeti szempontból legkevésbé káros változat engedélyezhető, s az is kizárólag akkor, ha a beruházás indoka kiemelten fontos közérdek, feltétel továbbá, hogy a Natura 2000 területbe való beavatkozás kapcsán hozhatók olyan kiegyenlítő intézkedések, amelyek ellensúlyozzák a beavatkozás negatív hatásait.

Ennek mérlegelési szempontjai az Európai Bizottság útmutatóiban és állásfoglalásaiban részletesen található.<sup>20</sup>

Bármely kérdés vizsgálatának elmulasztása és a mérlegelés eredményeként született határozat megfelelő indokolásának hiánya jogsértővé teszi a határozatot.

---

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm)



## VI.2. Kiemelt fontosságú közérdek

A Natura 2000 területeken végzendő tevékenységek, megvalósítandó beruházások engedélyezése során, ha az adott területen kiemelt közösségi jelentőségű faj vagy élőhelytípus található, engedély csak akkor adható, ha arra kiemelten fontos közérdek fennállása miatt szükség van. A kiemelten fontos közérdek meglétének megítélése során gazdasági és szociális szempontok nem vehetők figyelembe.

A Korm. Rendelet szerint kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az emberi egészség és élet védelme, közbiztonság fenntartása, valamint a környezet szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése.

Előfordulhat, hogy az adott - Natura 2000 területen előforduló kiemelt közösségi jelentőségű élőhelytípusra vagy kiemelt közösségi jelentőségű fajra várhatóan jelentős hatással lévő - beruházás megvalósulásához egyéb kiemelt fontosságú közérdek fűződik (pl: az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló cél), ebben az esetben azonban ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét. **E jogszabályi rendelkezésből következik, hogy a Bizottság véleményének elmaradása jogsértővé teheti a kiadott határozatot.**

A következőkben bemutatott két eset egyes magyar környezetvédelmi és nyomozó hatóságok eljárását példázza a Natura 2000 hálózatba tartozó területek védelme kapcsán.

Az elsőként bemutatásra kerülő ügyben a legfőbb probléma a hatásbecslés mellőzése, valamint a későbbiek során az engedélyes nyilvánvalóan jogsértő magatartásának nem megfelelő, hatékonyságot nélkülöző szankcionálása, illetve a szükséges szankciók alkalmazásának elmulasztása volt. (*Filmforgatás Natura 2000 területen-ügy*)

Azt ezt követő részben bemutatott esetben (*Tó-rekonstrukció és mederkotrás-ügy*) ugyancsak a meglévő környezetvédelmi engedélytől eltérően végezték el a munkálatokat, elpusztítva ezáltal az Élőhelyvédelmi Irányelv és Korm. Rendelet hatálya alá is tartozó kiemelt jelentőségű állatfaj egyedeit, illetve megzavarva azok élőhelyét.

Az engedélyesekkel szemben, a természetvédelmi értékek és a jogszerűség védelmében fellépő Levegő Munkacsoport mindkét ügyben beadvánnyal fordult az Európai Unió Bizottságához jogsértési eljárás lefolytatása végett. Az ügyek vizsgálata e kiadvány megírásakor még folyamatban van.

## **Filmforgatás Natura 2000 területen ügye**

### *A panasszal érintett ügy összefoglalása*

Az M. Kft. engedélyt kért az illetékes környezetvédelmi felügyelőségtől filmforgatási tevékenység végzésére egy Pest megyei település közigazgatási területéhez tartozó természeti terület vonatkozásában, a **Turjánvidék HUDI 20051** területkódú **Natura 2000 kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területre**, amely egyúttal az Ócsai Tájvédelmi Körzet védettségének fenntartásáról szóló 138/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet szerint országos jelentőségű védett természeti terület.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: Felügyelőség) 2009 májusában kelt határozatában engedélyt adott az M. Kft. részére - a 2009. május 1-től és december 31-ig terjedő fél éves időszakra, a terület igénybevételére, film forgatása céljából.

A kiadott engedély értelmében az érintett területen egyidejűleg 50 személy, 6 db teherszállító, 8 db személyszállító autó és 15 ló tartózkodhat, engedélyezték az éjszakai filmforgatást 4 alkalommal, továbbá hozzájárultak ideiglenes **díszletek építéséhez, azok méretére vonatkozóan azonban semmiféle kikötést nem tettek, az engedélyt Natura 2000 hatásbecslés előírása és a vizsgálat elvégzése nélkül adták ki.**

Néhány hónappal később az M. Kft. újabb, Natura 2000 területeken végzendő tevékenység engedélyezése érdekében nyújtott be kérelmet (láperdő területeken 30 lovas és 80 gyalogos szereplő részvételével zajló harci jelenetek forgatása).

A Felügyelőség következő határozatában - **ismételten Natura 2000 hatásbecslés elkészítése nélkül** - engedélyezte a filmforgatást a lápréten (160 fős stáb, 30 ló és pirotechnikai eszközök bevonásával).

A filmforgatás azonban nem korlátozódott az engedélyben foglaltakra, s a díszletek megépítése, valamint az egyes jelenetek forgatása helyszínéül egyes, az engedélyben nem szereplő területekre is kiterjesztették tevékenységüket, illetve díszletként kőépületeket, utat és egy fa hidat is emeltek.

### *A legfőbb természetvédelmi érvek, az ócsai turjánvidék természeti értékei*

Az Alföld lefolyástalan területeinek turjános láprétjei, zombékos nádasai, láperdei társulásai, endemikus növény és állatfajai valaha több száz négyzetkilométeres területen húzódtak. A turjánvidék ennek az egykor volt világnak, természeti és társadalmi környezetnek egyik utolsó maradványa. Bár az Ócsai-medencében az egyes területek magasságkülönbsége elhanyagolható, a változatos felszíni formák hatására rendkívül gazdag növénytársulások jöttek létre, amelyeken a tavi szukcesszió minden fázisa nyomon követhető: a nyílt vízfelületektől az úszó, majd talajhoz kötött növényzet terjedésével kialakuló mocsári és lápi társulásokig, és az égerlápokon, fűzeseken át egészen az erdei társulásokig. Nyílt vízfelületet a mélyebben fekvő területeken, a régmúlt morotvák, vízfolyások árkaiban, és a jóval újabb keletű csatornáknál találhatunk. Partjaikat széles sávban övezik a hínáros, nádas tocsogók, amelyekben még mindig megtalálható a ma már ritka lápi csalán.

Távolabb turjános területek, majd pedig a jellegzetes lápréti társulások, az ún. csátés láprétek találhatók. A környéken lakók évszázadokon át kitermelték a láp értékes fűtőanyagát, a tőzeget, mégis területük csak a környékbeli mezőgazdasági földek terjedésével és modern vízrendezésével foglalkozott meg vésszesen, ezért többségük ma már szigorúan védett. A szárazabb helyeken megjelenik a kékperjés láprét, amelynek megmaradását éppen a tájjal harmóniában élő ember folyamatos beavatkozása, tájhasználatja biztosítja, hiszen területeit gyorsan elfoglalná a rekettyefűz, ha a rétgazdálkodás, a rendszeres kaszálás ezt meg nem akadályozná. Ezekben a réteken még mindig több orchidea faj és a terület értékes jégkori maradványfaja, a csengettyűvirág él.

Az érintett helyszín közvetlenül határos a Ramsari Egyezmény által védett nemzetközi jelentőségű vizes élőhellyel, amely szintén Natura 2000 terület, költőhelye számos közösségi jelentőségű madárfajnak (nagy kócsag, fekete gólya, kanalas gém), és pihenőhelye a vonuló madaraknak. Az adott területtől nem messze közösségi jelentőségű madár faj, fekete gólya (*Ciconia nigra*) fészkel, amely nagyon nehezen túri az ember közelségét. A szántóként és kaszálóként használt terület fontos pihenő- és táplálkozó helye a kételtűeknek, melyek nagy számban fordulnak elő a vizes élőhelyen, de a kételtűekkel táplálkozó közösségi jelentőségű madárfajoknak is táplálkozó helye.

Az ócsai Öregturjánon (amely a Tőzegbánya-tavakkal együtt nemzetközi jelentőségű védett terület) még mindig él a ritka kis gyékénybagoly lepke, valamint a jégkor utáni időkből itt felejtődött, és Magyarországon csak itt élő ezüstsávós szénalepke. A területen megszokott látvány a mocsári teknős, de él még itt a lápvilág igen ritka halfaja a lápi póc, és a szintén reliktum elevenszülő gyík. Értékes madárfaunájának legbecselesebb tagjai a

hamvas rétihéja, a nagy póling, a haris, a szalakóta, a réti tücsökmadár, a kékvércse, a kabasólyom, és a bölömbika.

Összefoglalva tehát a filmforgatás által érintett területeken és annak közelében az alábbi közösségi jelentőségű élőhelyek és fajok fordulnak elő:

A Turjánvidék HUDI 20051 területkódú Natura 2000 kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület az Irányelv I. mellékletének következő közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusait foglalja magában: Kékperjés láprét, Mészkedvelő üde láp- és sásrétek. Kiemelt jelentőségű élőhelytípusok pedig e területen az ún. meszes lápok télisással, illetve láperdők. Érintett közösségi jelentőségű állatfajok pedig az *Emys orbicularis* mocsári teknős, *Umbra krameri* lápi póc, a *Bombina bombina* vöröshasú unka, valamint a *Coenonympha oedippus* ezüstsávós szénalepke.

#### *Eljárás a hazai jogalkalmazók előtt – civilek megjelenése az eljárásban*

A Levegő Munkacsoport a természetveszélyeztető magatartás megakadályozása érdekében valamennyi érintett hatóságnál bejelentést tett az adott területen zajló, az engedély kereteit túllépő tevékenységek miatt, illetve jogorvoslattal élt az azokat engedélyező felügyelőségi határozattal szemben.

Az alábbiakban az egyes jogalkalmazók szerint mutatjuk be, melyikük miként reagált a civil szervezet jelzéseire és bejelentéseire.

#### *- Eljárás a környezetvédelmi felügyelőség előtt*

- Földmunkák, díszletek, forgatás

2009. augusztusában a **Levegő Munkacsoport megfellebbezte a felügyelőség – filmforgatási tevékenységet engedélyező - határozatát arra hivatkozással, hogy az engedéllyel érintett terület az Ócsai Tájvédelmi Körzet, valamint Natura 2000 minősítésű, HUDI 20051 területkódú kiemelt jelentőségű természet-megőrzési terület része, s az engedély kiadását megelőzően a felügyelőség nem végezte (végeztette) el az uniós és a magyar jogszabályok szerint kötelező hatásbecslést.**

További érvként szerepelt a civil szervezet beadványaiban, hogy a területet az engedély jogerőre emelkedése előtt gépi földgyaluval legyalulták, a kaszáló területéről a gyepet halmokba rakták, emellett pedig az engedélyben nem szereplő, a Magyar Állam tulajdonában lévő, Natura 2000 gyep területet is igénybe vették, ahol egy hatalmas

gödört ástak, melyre egy hidat emeltek. A lapterület kialakulásában és fennmaradásában elengedhetetlen a terület alatt húzódó egybefüggő vízzáró agyag-, és a fölötté található víztartó tőzegréteg megléte, hiszen ezek együttesen biztosítják a turjános vízháztartását. Ezért megengedhetetlen lett volna a területen ilyen mértékű földmunka végzése.

A területen – építési engedély nélkül - több száz négyzetméter alapterületű díszletet építettek, továbbá a kiadott engedélyben nem szereplő további területeket is igénybe vettek. E szabálytalanságokon túl sem a stáb, sem a hozzájuk tartozó járművek, illetve az egyéb, kiegészítő jellegű berendezések elhelyezése sem felelt meg az engedélyben előírt követelményeknek.

A fellebbezésben hivatkoztak a **Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésére is, mely** szerint a *Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, az 1–3. számú mellékletben meghatározott fajok és a 4. számú mellékletben meghatározott élőhely-típusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.*

**Emellett megemlítésre került a Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésének előírás,** azaz, hogy *az olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1–4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat.*

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében, *amennyiben az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, hatásbecslést kell végezni.*

A fellebbezés az engedély jogszabálysértő jellegét tehát alapvetően abban jelölte meg, hogy az engedélyek kiadását megelőzően a Felügyelőség nem végeztette el az uniós és a magyar jogszabályok szerint kötelező hatásbecslést, s a Felügyelőség jogszerűtlenül

engedélyezte a filmforgatást, majd később, a természetvédelmi joggal ellentétes módon, nem avatkozott közbe a természetkárosítás megakadályozása végett.

A Korm. rendelet 10/A §-a szerint az a terv vagy beruházás, amely az ott megtalálható élővilágra vonatkozó adatok alapján jelentős hatással lehet valamely Natura 2000 területen előforduló, annak kijelölésének alapjául szolgáló, a 2. B) vagy 3. B) mellékletben felsorolt kiemelt közösségi jelentőségű fajra vagy a 4. B) mellékletben felsorolt kiemelt közösségi jelentőségű élőhelytípusra, – a (3) bekezdés kivételével – kizárólag kiemelt fontosságú közérdekből fogadható el, illetőleg engedélyezhető.

A kalandfilm forgatás azonban – a Levegő Munkacsoport érvelése szerint - nem tekinthető kiemelt fontosságú közérdeknek, s emellett jelentős változtatás történt az adott területeken. A környezetvédelmi felügyelőség nem látta indokoltnak a hatásbecslési eljárás lefolytatását, annak ellenére, hogy nem állt fenn semmiféle, a Korm.rend. által megkövetelt kiemelt fontosságú közérdek.

*Az OKTVF a fellebbezést nem tartotta megalapozottnak, s arra hivatkozott, hogy „a védett madárfajok táplálkozó helyén a tervezett filmforgatás, csatajelenetek felvétele, mely jelen esetben egy napig tart a területen nem minősíthető jelentős hatást gyakorló tevékenységnek, illetve a védett természeti területek kijelölési céljával ellentétes hasznosításnak.”*

Ugyanezen határozatban az OKTVF kifejtette, hogy „A helyszíni szemle jegyzőkönyvében rögzített természetvédelmi kezelői vélemény figyelembevételével az engedélyező határozat előírásainak betartása esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése alapján a tárgyi filmforgatási tevékenység (lovas csatajelenet 30 lóval és 80 fő gyalogsággal) a tárgyi Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. sz. mellékletben meghatározott fajok és élőhely-típusok természetvédelmi helyzetére nem gyakorol jelentős hatást, ezért a hatásbecslési dokumentáció előírását a hatóság nem tartotta szükségesnek.”

- Engedély nélküli fahíd

A Felügyelőség már a 2009. június 19-én tartott helyszíni ellenőrzés során megállapította, hogy a Natura 2000 gyepen a kiadott engedélytől eltérően egy fa hidat építettek fel a díszlet részeként. Az M. Kft. 2009 júniusában utólag kérelmet nyújtott be a hídépítés engedélyezésére.

Ezt követően, a 2009 augusztusában tartott helyszíni szemlén a felügyelőség ismét meggyőződött róla, hogy engedély nélkül megépült a fa híd, a Kft. kérelmét pedig - a forgatást kivárva - 2009. augusztus 31-én kelt határozatában utasította el a híd megépítése vonatkozásában, arra hivatkozva, hogy az idő rövidege miatt nem volt lehetősége a tényállás tisztázására, hiánypótlási eljárás lefolytatására.

Később pedig, 2009 októberében, az engedély nélkül épített híddal kapcsolatban a Felügyelőség tájékoztatta a Levegő Munkacsoportot, hogy ezzel kapcsolatos kérelme okafogyottá vált, hiszen azt – bár engedély nélkül épült és az engedélyt elutasító határozat a forgatás végére került csak kiadásra - már el is bontották.

- Az eljárás során alkalmazott szankciók

A Tvt. 43. §-a alapján tilos a védett állatfajok egyedének zavarása, szaporodásának és más élettevékenységének veszélyeztetése, költőhelyének lerombolása, károsítása. A 44. § (3) bekezdése szerint védett állatfaj egyedének károsítása, veszélyeztetése, vagy jogellenes zavarása esetén a természetvédelmi hatóság köteles az ilyen magatartás tanúsítóját a tevékenység folytatásától eltiltani.

A Tvt. 78. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi hatóság megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító, vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységet; a (2) bekezdés alapján Natura 2000 területen élő közösségi jelentőségű faj állományának, valamint élőhelyének veszélyeztetése, súlyos sérelme esetén a határozat azonnal végrehajtható.

A társadalmi szervezet bejelentette, hogy a terület igénybevétele nem a kiadott engedélynek megfelelően történik, s az illetékes hatóságnak a tudomására jutást követően haladéktalanul le kellett volna állítania a forgatást, a természet védelméről szóló törvény 78. § (1) és (2) és a 44. § (3) bekezdései alapján.

A természetvédelmi bírság mértékét **a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet** szabályozza, melyben az alpbírságok összegét 1997-óta nem módosították, így az a Magyarországon bekövetkezett infláció következtében már nem rendelkezik visszatartó erővel.

A fenti jogsértésekre a Felügyelőség két alkalommal, közel egymillió forintnyi bírságot szabott ki az M. Kft.-vel szemben.

E határozataiban a Felügyelőség rögzítette, hogy:

”a helyszíni ellenőrzés során rögzített [...] számú jegyzőkönyvben megállapításra került, hogy a [...] **számú engedély 15. pontjában tett kikötést** – mely szerint az Ócsai Tájvédelmi Körzet védett területén ideiglenes építmény (díszletek) elhelyezése, megépítése, illetve a kérelemben ismertetett veteményes kialakítása kizárólag az [...] helyrajzi számú területen történhet – **nem tartották be, a díszletépítés a [...] helyrajzi számú, valamint az [...] hrsz-ú területekre is kiterjedt.**”

illetve,

„a Felügyelőség 2009. augusztus 4-én helyszíni ellenőrzést tartott a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (továbbiakban: DINPI) területileg illetékes munkatársával az [...] helyrajzi számú területen. A helyszínen rögzített [...] számú jegyzőkönyvben megállapításra került, hogy a geotextília leterítése, és az „út” **díszlet kialakítása már megtörtént a Felügyelőség engedélye nélkül.**”

Mindezen megállapítások ellenére a **Felügyelőség nem rendelte el a tevékenység abbahagyását és az eredeti állapot helyreállítását, a forgatás tovább zajlott.**

*- Eljárás az illetékes földhivatal előtt*

A területet az engedély jogerőre emelkedése előtt gépi földgallyval legyalulták, a kaszáló területéről a gyepet halmokba rakták, s a felügyelőség engedélyében szereplő területeken túlmenően védett gyepterületet is igénybe vettek (a más korábban említettek szerint).

A Levegő Munkacsoport az illetékes földhivatalt is megkereste a termőföld engedély nélküli más célú hasznosítása miatt. A Dabas Körzeti Földhivatal helyszíni szemlén felvett jegyzőkönyve szerint a területen 12 db teherszállító jármű állt, a területen tüzet raktak, a sátrakat állítottak, kő és vasbeton felhasználásával kovácsműhelyt építettek.

A szemle során nem tettek említést az elkerített gyepen megépült hídról és vizes árokról, melynek megvalósítását a felügyelőség bírságoló határozataiban szankcionált. A földhivatal határozatában megállapította a jogsértés tényét annyiban, hogy az adott termőföldet engedélyük nélkül hasznosították más célra, s ezért 1 ha 7939 m<sup>2</sup> nagyságú védett rét és szántó eredeti állapotba való helyreállítását írta elő, nem tett azonban intézkedést a védett gyep engedély nélküli más célú hasznosítása miatt, s jegyzőkönyvében, amely az eredeti állapot helyreállításának helyszíni szemléjén készült, meg sem említette ezt a területet.



- Eljárás a nyomozó hatóságok előtt

**A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) rendelkezései értelmében**

„281. § (1) Aki

a) fokozottan védett élő szervezet egyedét,

b) védett élő szervezet egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket,

c) az Európai Közösségek Tanácsának a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló rendelete A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét

jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az országba behozza, onnan kiviszi, az ország területén átviszi, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

**(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki**

a) az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti különleges madárvédelmi területet, különleges természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területet, vagy annak jelölt területet, vagy

b) védett

1. természeti területet,

2. barlangot,

3. élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét **jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja.**”

A fentiekben már bemutatott engedély nélküli, illetve a meglévő engedélyek kereteit túllépő tevékenységek, mint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló jogszabály szerinti kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület és védett természeti terület jogellenes jelentős mértékű megváltoztatása, felmerülhetett a természetkárosítás alapos gyanúja is.

2009 júniusában a Levegő Munkacsoport Dabas Városi Ügyészséghez írt beadványában hívta fel a nyomozóhatóságok figyelmét arra, hogy európai közösségi jelentőségűnek minősített természeti területen, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által engedélyezett filmforgatási tevékenység során kimerítik a Büntető Törvénykönyv 281.§ (1) és (2) bekezdéseiben foglalt bűncselekményi tényállásokat.

A Dabasi Rendőrkapitányság a nyomozást azonban bűncselekmény hiányára hivatkozva megszüntette. **A rendőrség szerint ugyanis a védett területen nem valósult meg olyan jelentős változtatás, ami a védett flórát, faunát, ezek életterét, vagy feltételeit maradandóan károsan érintette volna.**

*- Törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezése*

A Magyar Köztársaság Ügyészségéről szóló 1972. évi V. tv. 13. § (1) bekezdésének első mondata értelmében az ügyési törvényességi felügyelet a Kormánynál alacsonyabb szintű közigazgatási szervek által kibocsátott jogszabályokra, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközeire, valamint e szervek egyéb, általános érvényű rendelkezéseire és e szervek jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki.

A Levegő Munkacsoport a korábbi, nyomozó hatóságok felé küldött beadványát kiegészítve jelezte a Pest Megyei Főügyészség felé is, hogy a felügyelőség elmulasztotta a Natura 2000 területeken tervezett egyes, jelentős hatással járó tevékenységek engedélyezése kapcsán hatásbecslés lefolytatását.

A Levegő Munkacsoportnak a Dabasi Városi Ügyészségre, természetkárosítás miatt tett feljelentését továbbították a Pest Megyei Főügyészségre (a továbbiakban Főügyészség), mivel azt a környezetvédelmi hatóság határozatának törvényességi felülvizsgálatára iránti kérelemnek is minősítették.

A Főügyészség válaszlevelében azt a tájékoztatást adta, hogy törvényességi kérelemnek helyt adott és óvást nyújtott be a Felügyelőség határozatával szemben, melyben indítványt tett a törvénysértés megállapítására.

A tájékoztatás indokolása szerint azonban a **Főügyészség a törvénysértést nem a hatásbecslési eljárás elmaradásában, hanem az illetékes Földhivatal engedélyének hiányában látta.** A Főügyészség szerint a Felügyelőség nem adhatott volna engedélyt a Földhivatalnak a termőföld más célú hasznosítását engedélyező határozatának kiadásáig.

**A Főügyészség tehát a hatásbecslési eljárás elmaradását nem tekintette jogszabálysértőnek, s hivatkozott arra, hogy a Dabasi Rendőrkapitányság bűncselekmény hiányára hivatkozással szüntette meg a nyomozást.**

#### *A jelentős hatás megítélése*

Mint az a fentiekből is kiválóan látszik, az adott Natura 2000 területre várható jelentős hatás kérdésének megítélése teljes mértékben a hatóságok mérlegelési jogkörébe tartozik, annak megítélése nem kötött paraméterekhez vagy küszöbértékekhez, mint a környezeti hatásvizsgálat esetében. Ez nagyobb rugalmasságot biztosít a jogalkalmazók számára, ugyanakkor visszas helyzetet is előidézhet e mérlegelési jogkör nem megfelelő gyakorlása.

Az EU Élőhely-védelmi Irányelve azonban alapvetően e területek és az ott élő fajok védelmét célozza, ezért nem lehet ilyen nagyvonalúan értelmezni és értékelni az egyes engedélyezni kért tevékenységek lehetséges hatásait.

Ezt az álláspontot támasztja alá a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-131/2010. számú állásfoglalásának 78. pontjában foglalt érvelés<sup>21</sup> is, mely szerint **„Ezek mellett az élőhelyvédelmi irányelv kontextusában ismételten fel kell hívni a figyelmet a hatósági mérlegelés uniós jogi korlátaira. Így a jelentős környezeti hatások megítélése során a bizonyítási teher fordított (ha az nem zárható ki egyértelműen, akkor feltételezni kell a jelentős hatás meglétét), a Natura 2000 fajok és területek sérelmére vezető beruházások esetén az engedély megadása kivételes lehetőség, következésképp az engedélyezés feltételeit szűken kell értelmezni. Így egy beruházás csak akkor engedélyezhető, ha annak nincs környezeti szempontból kevésbé káros alternatívája, megvalósítását különösen fontos közérdek indokolja és lehetséges a beavatkozás negatív hatásait kompenzációs intézkedésekkel ellensúlyozni.”**

---

<sup>21</sup> [http://jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=131\\_JNO\\_2010#\\_ftnref54](http://jno.hu/hu/?&menu=aktualis&doc=131_JNO_2010#_ftnref54) letöltés ideje: 2010. május 27.

## Panasz az Európai Unió Bizottságához

A fentiekben leírt tényállás és hatósági eljárások után a Levegő Munkacsoport panaszt nyújtott be az Európai Unió Bizottságához jogsértési eljárás kezdeményezése iránt az alábbi közösségi jogszabályi rendelkezések megsértése, nem megfelelő végrehajtása miatt:

### *Élőhely-védelmi Irányelv*

#### 3. cikk (2) bekezdés

*„Valamennyi tagállam azon hányad arányában járul hozzá a Natura 2000 létrehozásához, amelyet az (1) bekezdésben említett természetes élőhelytípusok és az ott felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területükön belül. Ennek érdekében a tagállamok a 4. cikkel összhangban különleges természetvédelmi területté nyilvánítanak bizonyos természetvédelmi területeket az (1) bekezdésben foglalt célok figyelembevételével.”*

#### „6. cikk (1) bekezdése

*A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi, közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. Mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. Mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.”*

A vadon élő állat-és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK irányelv nemzeti jogba történő átültetése megtörtént és a Magyar Köztársaság az Irányelv 3. cikk (2) bekezdése szerint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 45/2006 (XII. 8.) KvVM rendeletben kijelölte a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeket.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. cikk (1) bekezdésének megfelelően, a már korábban hivatkozott, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. Rendelettel megalkotta a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályokat.

„6. cikk (2) bekezdés

*A tagállamok **megteszik a szükséges intézkedéseket** a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.”*

A Levegő Munkacsoport álláspontja szerint a májustól december végéig tartó, jelentős földmunkával, építkezéssel, közel 100 fős stáb jelenlétével zajló, lovas jelenetekkel tarkított filmforgatás zavaró hatása a Natura 2000 területre kétségtől jelentős mértékű lehetett.

A panaszban a Levegő Munkacsoport kifejtette, hogy a magyar jogalkalmazó hatóságok nem voltak tekintettel a Natura 2000 területek megfelelő védelmére, sem a Felügyelőség, sem a Főügyészség (a rendőrség megállapítását követve) nem tekintette jelentős hatásúnak a tényállásban szereplő tevékenységeket.

**A panaszos szerint a Felügyelőség – bár bírsághatározataiban jogsértést szankcionált – e tevékenységgel szemben nem lépett fel elég hatékonyan, nem használta ki a jogszabályokban rögzített lehetőségeit.**

**A természetkárosító tevékenységgel szemben fellépő társadalmi szervezet álláspontja szerint a hazai jogalkalmazók nem tettek eleget az Irányelv 6. cikk (2) bekezdésében foglaltaknak.**

**A természetvédelmi jogszabályok végrehajtásának, betartatásának alacsony hatékonysága mutatja, hogy elmulasztották a szükséges intézkedések megtételét, melyek a különleges természetvédelmi területeken található természetes élőhelytípusok és fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására szolgálhatott volna.**

„6. cikk (3) bekezdés

*Figyelembe véve az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem*

*nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.”*

A panasz alapja, hogy a nemzeti hatóságok nem folytatták le az uniós és a magyar jog értelmében kötelező hatásbecslést, és ezzel a védett természeti terület és értékek védelmével szemben előnyben részesítették egy gazdasági társaság egyéni gazdasági érdekeit.

#### 6. cikk (4)

*„Amennyiben az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyéül szolgál, kizárólag az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos, továbbá – a Bizottság véleménye szerint – a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokat lehet érvényesíteni.”*

Egy film leforgatása a panaszos szerint nem tekinthető közérdeket szolgáló tevékenységnek, hatásbecslés elkészítése nélkül is megállapítható, hogy a filmforgatás nem lett volna engedélyezhető az adott területen. Az Irányelv 6. cikkének (3) bekezdése szerinti „jelentős hatás” fogalmának értelmezése és alkalmazása során, a fentiekben részletesen bemutatott tényeknek megfelelően úgy látszik, hogy a hazai jogalkalmazók diszkrecionális jogköre e fogalom túlzottan tág értelmezésével csorbította a természeti értékek védelmét.

Ahogy az már korábban említésre került, az eljárás a Bizottság előtt folyamatban van.

## ***Tó-rekonstrukció és mederkotrás ügye***

### *A panasszal érintett ügy összefoglalása*

A Duna-Ipoly Nemzeti Park területén helyezkedik el a Bajdázói-tó, víztározó, amely az adott nemzeti park létesítéséről szóló 34/1997. (XI. 20.) KTM rendelet szerint országos jelentőségű természetvédelmi oltalom alatt áll. E víztározó fontos élőhelye a hullófaunából kiemelkedő jelentőségű mocsári teknősnek (*Emys orbicularis*), mely a Korm. rendelet szerint közösségi jelentőségű faj, azaz egyedei közösségi szempontból veszélyeztetettek, sérülékenyek, ritkák.

Az I. Zrt. 2008-ban vízjogi létesítési engedélyt kért a víztározó rekonstrukciójára. A felújítási munkálatok magukba foglalták a mederkotrást, a töltésrekonstrukciót, hordalékfogó kialakítását, a vízkivételi műtárgy és a feltöltő csővezeték átépítését, valamint túlfolyóműtárgy és leeresztő csatorna kialakítását.

2008 októberében a Felügyelőség helyszíni bejárás alapján határozta meg a kotrás feltételeit az általa kiadott vízjogi létesítési engedélyben. E határozat értelmében az I. Zrt. engedélyt kapott az oldaltározóként működő tó rekonstrukciójára, s hasznosítási célként „látványtő” kialakítását jelölték meg.

### *- A mederkotrás*

Az engedélyben említett tervek szerint a rekonstrukciós munkák során a tározó kotrása 1,6 méter mélyen valósul meg a kialakult vízfelület pedig 0,46 ha nagyságúvá válik.

A Levegő Munkacsoport lakossági bejelentés alapján kezdett el foglalkozni a tó rekonstrukciós munkálatával. Helyszíni bejárásaik alkalmával meggyőződtek róla, hogy a munkálatokat jelentős természetkárosítással végezték. A tóban szignifikáns mocsári teknős (*Emys orbicularis*) állomány élt a beavatkozás előtt.

Megállapították, hogy a tó kotrása során eltávolították a víztározóból a vizet, az iszapot kikutorták a benne levő növényzettel és állatokkal együtt (beleértve a mocsári teknősöket is), s tehergépjárművel egy 2 kilométerre lévő száraz dombtetőn lévő, szántó besorolású, Natura 2000 védelem alatt álló területre szállították. E beavatkozás miatt az élőhely és a teknős-állomány jelentősen károsodott.

#### *- A vízi létesítmények kivitelezése és hatásai*

A vízjogi létesítési engedély szerint a tározó déli, délnyugati oldalán 284,2 m tengerszint feletti magasságban, 128 méter hosszú és 5-8 méter széles töltés valósul meg.

2010 májusában a víztározó helyszínén kint járt a Levegő Munkacsoport, s szemrevételezte a már többször említett engedély alapján létesített „vízkivételi (osztó) műtárgy”-at.

Ennek során észrevették, hogy a vízkivételi műtárgynál a vízkivételi oldal küszöbszintje 2 cm-el alacsonyabban helyezkedik el, mint a továbbvezetés küszöbszintje, így **átlagos vízállás mellett nem jut víz a patak mintegy 300-400 méteres szakaszába.**

Az érintett szakaszon igen értékes égeres erdőrészlet található, melynek vízellátása sérülhet a beavatkozással. Ennek köszönhetően a Levegő Munkacsoport észrevételei szerint veszélyeztetetté vált a Börzsöny és Visegrádi-hegység (HUDI10002) különleges természetmegőrzési terület növény és állatállománya, és a Bajdázói-patak érintett szakasza mentén található kiemelt közösségi jelentőségű élőhely (91E0 Enyves éger (*Alnus glutinosa*) és magas kőris (*Fraxinus excelsior*) alkotta ligeterdők is (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*).

#### *Eljárás a hazai hatóságok előtt – civil szervezetek megjelenése az eljárásban*

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141. § (3) bekezdése értelmében a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki - szóban, írásban vagy elektronikus úton - fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez, s ezek elintézési, elbírálási határideje



harminc nap. Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről, vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban, vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.

Amennyiben a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés alaposnak bizonyul, a hatóságnak gondoskodni kell a jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, az okozott sérelem orvoslásáról, továbbá indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A Levegő Munkacsoport 2009 szeptemberében bejelentéssel élt a Felügyelőség felé, s ebben leírták azon szabálytalanságokat, melyeket észleltek a tó rekonstrukciójával kapcsolatosan, valamint bizonyítékként szolgáló fényképeket is csatoltak állításaik alátámasztására. Beadványukban kérték, hogy a hatóság tegye meg a szükséges intézkedéseket a kivitelezővel szemben, mivel nemhogy az engedély kereteit és a vonatkozó természetvédelmi szabályokat áthágva, de a természetkárosítás bűncselekményének alapos gyanúját is felvetve végezték el a mederkotrás munkálatokat.

2009 decemberében érkezett levél a Felügyelőségtől, mely szerint helyszíni szemlét tartottak 2009 novemberében, de további intézkedésükről már nem érkezett tájékoztatás.

2010 januárjában a Levegő Munkacsoport újabb beadványt küldött a Felügyelőség részére, s ebben rávilágítottak a vízjogi létesítési engedély előírásai és a valós kivitelezés közti jogsértő különbségekre. Kérték, hogy a hatóság tegyen feljelentést a fentebb említett bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt, és erről mint bejelentőnek küldjenek tájékoztatást, azonban a Felügyelőség e kérésre mindeddig nem reagált.

Az egyesület bejelentésében hivatkozott arra, hogy a vízjogi létesítési engedély 4./ pontjának kilencedik bekezdése szerint: *„A tározó kotrását szakaszosan kell megvalósítani oly módon, hogy a védett mocsári teknős élőhelye folyamatosan fennmaradjon.”*

A helyszínen tapasztaltak szerint az engedély ezen előírását a kivitelező egyáltalán nem tartotta be, sőt, a mederkotrás munka egyhuzamban zajlott le, s az élőhelynek szinte a teljes egészét érintette, annak ellenére, hogy az engedély a munkálatokra 2 év időtartamot biztosított.

A bejelentés említést tett arról is, hogy az engedély 4./ pontjának tizenkettedik előírása, hogy: *„A tározó területén meg kell hagyni egy minimum 0,2 ha nagyságú területet, amelyet a kotrás nem érint.”*

Ilyen területet azonban – láthatólag - nem hagytak, a kis sziget kotrással nem érintett része kb. 0,02 ha volt, ami egy tizede az előírásban szereplő mértéknek. A teknősök veszélyhelyzet, zavarás esetén a víz alá, iszapba menekülnek, melynek teljes egészét kitermelték a munkálatok során.

Így a víz alá menekülő teknősök kivétel nélkül áldozatul eshettek a kotrásnak, s ezt az álláspontot erősíti, hogy az Egyesület képviselőinek helyszíni szemléje során a lerakott iszapban a tó teknősállományának - láthatólag a szállítás során, vagy közvetlenül azután - elpusztult példányait találtak meg.

### *Alkalmazni elmulasztott szankciók*

#### - Tevékenységtől eltiltás

A Tvt. 43. §-a értelmében tilos a védett állatfajok egyedének zavarása, szaporodásának és más élettevékenységének veszélyeztetése, költőhelyének lerombolása, károsítása. A 44. § (3) bekezdése szerint védett állatfaj egyedének károsítása, veszélyeztetése vagy jogellenes zavarása esetén a természetvédelmi hatóság köteles az ilyen magatartás tanúsítóját a tevékenység folytatásától eltiltani.

A Tvt. 78. § (1) bekezdése szerint a természetvédelmi hatóság megtilthatja a védett természeti értéket és területet károsító, vagy súlyosan veszélyeztető tevékenységet, s a (2) bekezdés alapján Natura 2000 területen élő közösségi jelentőségű faj állományának, valamint élőhelyének veszélyeztetése, súlyos sérelme esetén a határozat azonnal végrehajtható.

Mivel a mederkotrás és a víztározó rekonstrukciója a lakosság és az Egyesület észlelése szerint nem a kiadott engedélynek megfelelően történt, a Felügyelőségnek a tudomására jutást követően le kellett volna állítania a tevékenységet a természet védelméről szóló törvény 78. § (1) és (2) és a 44. § (3) bekezdései alapján.

#### - Természetvédelmi bírság

A Tvt. 80. § (1) bekezdésének b és d pontjai alapján, aki tevékenységével vagy mulasztásával a védett természeti értéket jogellenesen veszélyezteti, károsítja, elpusztítja, vagy védett természeti terület állapotát, minőségét jogellenesen veszélyezteti, rongálja, abban kárt okoz;

illetve a védett élő szervezet, életközösség élőhelyét, illetőleg élettevékenységét jelentős mértékben zavarja, természetvédelmi bírságot köteles fizetni.

A természetvédelmi bírság mértékét **a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet** szabályozza, melyben az alabírságok összegét 1997-óta nem módosították, így a folyamatosan változó gazdasági körülmények között annak visszatartó ereje több mint kétséges.

Az ügyben azonban nem került sor bírság kiszabására annak ellenére, hogy a bírságrendelet 4. § (1) bekezdése alapján a természetvédelmi bírságot a Tvt. 80. §-a (1) bekezdésének e) pontja alapján kell kiszabni, ha a Tvt. 80. §-a (1) bekezdésének a) pontja szerinti jogszabály, illetve egyedi határozat előírásainak megsértése védett természeti értékkel vagy területtel kapcsolatos természetvédelmi hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz vagy bejelentéshez kötött tevékenység engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélküli, illetve engedélytől, bejelentéstől eltérő végzésében nyilvánul meg.

- Büntető feljelentés

A (Btk.) 281. §-a rendeli büntetni a természetkárosító magatartást folytatókat. Eszerint aki **a fokozottan védett élő szervezet egyedét jogellenesen** megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az országba behozza, onnan kiviszi, az ország területén átviszi, azzal kereskedik, illetve azt **károsítja vagy elpusztítja**, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. [Btk. 281. § (1) bek.] Emellett ugyanígy büntetendő, aki **védett élő szervezetek életközösségét, vagy azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja**. [Btk. 281. (2) bek. b. pont 3.]

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 171. § (2) bekezdése értelmében a **hatóság tagja és a hivatalos személy köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt - ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni.**

A Korm. Rendelet 2. számú melléklete szerint a mocsári teknős közösségi jelentőségű állatfaj, melynek élőhelyét és ott levő állományát jelentősen károsította a víztározó rekonstrukciója.

A természetvédelmi hatóságnak a magyar jogszabályok értelmében, a fentiek alapján több lehetősége is volt fellépni a természetkárosító magatartást tanúsítókkal szemben, azonban az érintett társadalmi szervezet tapasztalatai szerint és bejelentéseik ellenére ezen eszközök egyikét sem alkalmazták az ügyben.

## Panasz az Európai Unió Bizottságához

A fenti tényállás és jogalkalmazói passzivitás miatt a Levegő Munkacsoport panaszt nyújtott be az Európai Unió Bizottságához jogsértési eljárás kezdeményezése iránt az alábbi közösségi jogszabályi rendelkezések megsértése, nem megfelelő végrehajtása miatt.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv, mely a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szól, II. számú mellékletében említi a mocsári teknőst (*Emys orbicularis*) mint közösségi jelentőségű állatfajt, melynek megőrzéséhez különleges természetmegőrzési területek kijelölése szükséges, ugyanakkor IV. mellékletben is megjelenik, mint közösségi jelentőségű, szigorú védelmet igénylő állatfaj.

A panaszos elsősorban arra hivatkozott, hogy az Európai Unió természetvédelmi jogszabályai nemhogy elismerik, de kiemelten védettként kezelik a mocsári teknős fajt, melynek élőhelyét és állományát ez esetben súlyos károsodás érte, a hazai hatóságok pedig ennek megakadályozására, illetve szankcionálására a panaszos álláspontja szerint nem tették meg a megfelelő lépéseket.

### Élőhelyvédelmi Irányelv

#### „3. cikk (1) bekezdés

*A különleges természetmegőrzési területek egységes európai ökológiai hálózatát Natura 2000 néven hozzák létre. Az I. mellékletben felsorolt természetes élőhelytípusokat magában foglaló, továbbá a II. mellékletben felsorolt fajok élőhelyéül szolgáló természeti területekből álló hálózat célja, hogy biztosítsa az érintett természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyeinek kedvező védettségi állapotának fenntartását vagy adott esetben helyreállítását természetes kiterjedésükön illetve elterjedési területükön belül.*

#### „3. cikk (2) bekezdés

*Valamennyi tagállam azon hányad arányában járul hozzá a Natura 2000 létrehozásához, amelyet az (1) bekezdésben említett természetes élőhelytípusok és az ott felsorolt fajok élőhelyei képviselnek a területükön belül. Ennek érdekében a tagállamok a 4. cikkkel összhangban különleges természetvédelmi területté nyilvánítanak bizonyos természetvédelmi területeket az (1) bekezdésben foglalt célok figyelembevételével.”*

„6. cikk (1) szerint

*A tagállamok megállapítják a különleges természetvédelmi területek védelméhez szükséges intézkedéseket, megfelelő esetben beleértve a kifejezetten az egyes természeti területekre kidolgozott vagy más fejlesztési tervek részét képező intézkedési terveket, továbbá olyan törvényi, közigazgatási, vagy szerződéses aktusokat is, amelyek az adott természeti területen megtalálható, I. Mellékletben szereplő természetes élőhelytípusok, illetve II. Mellékletben szereplő fajok ökológiai szükségleteinek megfelelnek.”*

A vadon élő állat-és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK irányelv nemzeti jogba történő átültetése – a már korábban említettek szerint - megtörtént.

A Magyar Köztársaság az Irányelv 3. cikk (2) bekezdése szerint az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészeletről szóló 45/2006 (XII. 8.) KvVM rendeletben kijelölte a Natura 2000 hálózatot. E rendelet szerint a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság működési területén található - Börzsöny (HUDI20008) - kiemelt jelentőségű különleges természet-megőrzési területek közé tartoznak a víztározó, valamint kikotort iszap elhelyezésére szolgáló területek is.

„6. cikk (2) bekezdés

*A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a különleges természetvédelmi területeken található olyan természetes élőhelytípusok és olyan fajok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására, amelyek céljára az egyes területeket kijelölték, amennyiben a zavarás mértéke ezen irányelv céljaira tekintettel jelentős hatással lehet.”*

A panasz szerint a magyar jogalkalmazó hatóságok nem voltak tekintettel a víztározó, mint a mocsári teknős élőhelyének megfelelő védelmére, a Felügyelőség a lakossági tiltakozást megjelenítő panaszos egyesület utólagos jelzéseire sem reagált megfelelően.

„12. cikk (1) bekezdés

*A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket a IV. melléklet a) pontjában felsorolt állatfajok {köztük az Emys orbicularis} természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének érdekében, megtiltva az alábbiakat:*

- a) e fajok vadon befogott példányainak szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája;
- b) e fajok szándékos zavarása, különösen párzás, utódnevelés, áttelelés és vándorlás idején;
- c) vadon élő állatok tojásainak szándékos elpusztítása vagy begyűjtése;
- d) párzási, költő- vagy pihenőhelyek károsítása vagy elpusztítása.”

A panasz lényege szerint tehát a **Magyar Köztársaság nem tett eleget az Irányelv 6. cikk (2) bekezdésében, valamint a 12. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeinek.**

A fent részletezett képet tovább árnyalja az EU-s finanszírozási rendszer érintettsége is, az ügyben a beruházást **az európai uniós társfinanszírozású Közép-magyarországi Operatív Program keretéből** finanszírozták.<sup>22</sup> A hivatkozott cikk szerint a program keretében az I. Zrt. támogatást nyert el a kisvízes élőhelyek felújítására, védelmére.

Az írás kiemelte, hogy a rehabilitáció olyan beruházásnak számít, amire korábban éves szinten nem volt lehetőség, arra csak az uniós támogatások megszerzésével nyílt lehetőség.

A társadalmi szervezet álláspontja szerint azonban az elnyert összeg felhasználása nem szolgálta ily módon az eredeti célt, azt az élőhely-rekonstrukciót. A cikk írója szerint „*egy természetvédelmi szempontból jól átgondolt koncepció mentén haladva készítik elő a vizes élőhelyeket egy gazdagabb biodiverzitás befogadására, ami után a munkát már maga a természet fejezi be, védett fajokkal népesítve be azokat*”. Ennek az állításnak azonban ellentmondanak a panaszos tapasztalatai és a helyszínen készített fényképei, melyek a panasz mellékleteként, bizonyítékként csatolásra kerültek.

Amennyiben az pedig Európai Bizottság, illetve az Európai Bíróság előtt megállapítást nyer, hogy e jogalkalmazói gyakorlat (illetve passzivitás) sérti a közösségi környezet-és természetjogi szabályokat, az egyben azt is jelenti, hogy a környezetvédelmi/természetvédelmi célokra szánt uniós anyagi források felhasználása nemhogy hasznot nem hozott, de további, súlyos károkat okozott természeti értékekben.

---

<sup>22</sup> [http://forestpress.hu/jie\\_hu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17527&Itemid=1](http://forestpress.hu/jie_hu/index.php?option=com_content&task=view&id=17527&Itemid=1)

A letöltés ideje: 2010. május 20. (6. számú melléklet)

## Összefoglalás

A környezetvédelmi hatásvizsgálattal kapcsolatos, *Z.V. Lakópark* ügyében a jogalkalmazók nyilvánvalóan az EU Bíróság által alakított esetjogban kikristályosodott értelmezést figyelmen kívül hagyva hozták meg döntéseiket.

A másodikként, illetve harmadikként bemutatott ügyekben a jogalkalmazó hatóságok jellemzően nem éltek a jogszabályok által biztosított eszközökkel, sőt, inkább jelképes értékű bírság kiszabásával, illetve a jogsértés pusztá megállapításával reagáltak a jogellenes tevékenységekre.

A természetvédelmi jogszabályok végrehajtásának, betartatásának alacsony hatékonysága mutatja, hogy elmulasztották a szükséges intézkedések megtételét, melyek a különleges természetvédelmi területeken található élőhelytípus és faj élőhelye károsodásának és megzavarásának megakadályozására szolgálhatott volna, illetve szolgálhatna, s mely kötelezettséget az Élőhely-védelmi Irányelv is rögzíti.

Az Európai Unió a kitűzött célok és feladatok teljesítését intézményein és tagállamain keresztül hajtja végre. A tagállamok felelnek a környezet minőségének megőrzéséért, védelméért, javításáért, a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosításáért.

Az uniós környezetjogi alapelvek helyes alkalmazása át kell hogy ívelje a környezetpolitika kialakítását, a környezeti állapot felmérését, az elérni kívánt célok rögzítését, s ekként a szükséges nemzeti jogszabályok, különböző szinten megalkotott normák kidolgozását és elfogadását is.

Mindehhez hozzátartozik a végrehajtásért felelős intézményrendszer kialakítása és működtetése, a számukra munkájuk hatékony végrehajtásához szükséges személyi-, tárgyi- és pénzügyi feltételek megteremtése.

A közösségi környezetjognak való megfelelés pedig e normák következetes, az uniós környezetpolitikai célkitűzéseket, környezetjogi alapelveket és az EU Bíróság jogértelmezési gyakorlatát is szem előtt tartó végrehajtásával, következetes ellenőrzéssel, az előírások teljesítésének nyomon követésével és szükség esetén a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásával ér véget.

A környezetvédelmi hatóságok az ismétlődő lakossági bejelentések, a hazai hatósági eljárásokban ügyfélként, illetve az Európai Unió Bizottsága előtt panaszosként megjelenő

Levegő Munkacsoport, illetve Zöldövezet Közhasznú Egyesület folyamatos aktív részvétele következtében kezdeményeztek intézkedéseket a fenti ügyekben.

Mindez kiválóan mutatja, hogy a társadalmi aktivitást felvállaló egyesületek, szervezetek fellépése sokkal hatékonyabbá teszi a környezetvédelmi jogszabályok érvényesülését, ezen szervezetek továbbá az uniós intézmények előtti eljárások indításának lehetőségével a közösségi környezetjogi szabályok egységesebb alkalmazását is elősegíthetik.