

## Tartalomjegyzék

<b>I. Bevezetés, a környezetjog alapjai.....</b>	<b>2</b>
I.1. Bevezetés.....	2
I.2. A környezethez való jog.....	3
I.3. A környezetjog elveiről.....	7
<b>II. A környezetjog jogintézményei, jogágak és megoldások.....</b>	<b>12</b>
II.1. A közigazgatás általános kereteinek egyes kérdései, a környezetjog közigazgatási intézményei.....	13
II.1.1. A fogalmak szerepe.....	13
II.1.2. A közösségi jog meghatározó mivolta.....	16
II.1.3. Az ügyféli jogok.....	17
II.2. A környezetjog egyes közigazgatási jogintézményei.....	29
II.2.1. A jogintézményekről általában.....	29
II.2.2. Egyes közigazgatási jogintézmények kiemelt problémái.....	34
II.3. A kiemelt infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos jogi problémák.....	51
<b>III. A környezetjog egyes szabályozási területei.....</b>	<b>54</b>
III.1. Épített környezet (településrendezés, építésügy).....	54
III.2. Természetvédelem.....	59
III.3. Vízgazdálkodás, vízvédelem.....	72
III.4. Hulladék.....	85
<b>IV. Zárószó.....</b>	<b>94</b>

## I. Bevezetés, a környezetjog alapjai

### I.1. Bevezetés

A környezetvédelem, mint alapvető társadalmi-gazdasági kérdés **a XX. század közepétől kezdve jelenik meg** egyre intenzívebben. A kérdéskör szabályozása a probléma megjelenéséhez képest egy kicsit megkésett, és ez azóta is általános jelenség – de ez általában elmondható minden olyan új probléma esetén, amelynek viszonylag kevés előzménye van, illetve amely oly mértékben változik, mint a környezetügy. A szabályozás ennek megfelelően feltétlenül igényli a helyes értelmezést, a sokoldalú megközelítést, aminek egyik szerves része a társadalmi részvétel is, a maga kontroll szerepével.

A környezetjogi szabályozás **első időszakára** a széttagoltság jellemző, az egyes szabályozási területek (föld, víz, természet, stb.) eltérő fejlődési körülményeinek sajátosságaival. A környezet, mint rendszer védelmének érdekei csak lassan jutottak szóhoz. A hazai jogban első nagy lépésnek tekinthető az 1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről, amely általában nélkülözte a közvetlenül alkalmazható kötelező rendelkezéseket. A második – és ma hatályos – környezetvédelmi törvény – az 1995. évi LIII. törvény – elfogadásáig eltelt időszakot az egyes környezetvédelmi szakterületek több-kevesebb részletességgel való szabályozása jellemezte, illetve még inkább az, hogy a környezetvédelmi cél nem elsődleges célja volt az adott szabályozásnak.

A rendszerváltás önmagában a környezetjog terén nem hozott előrelépést, hiszen a fő célkitűzés ebben a korszakban a piacgazdaság megteremtése volt, amely számára a környezetvédelem nemcsak kellemetlen korlátokat jelent, hanem jelentős anyagi erőforrásokat is igényelt, ezért nem is élvezett prioritást. Éppen ez volt az oka a politika általi hanyagoltságnak is – tegyük hozzá, mind a mai napig. A **kilencvenes években** azonban már egyre nagyobb szükség volt az áttekinthető, preventív, világos és integrált jogi szabályozásra, amelyet azonban még mára sem sikerült kialakítani. A kilencvenes évek meghatározó tendenciája máig hatóan az európai integrációhoz való csatlakozás. Összességében a magyar környezetjogi szabályozás és jogalkalmazás rendszere jól érzékelhetően a többi európai jogrendszer hasonló fejlődési irányával együtt halad egy megelőző jellegű, integrált környezetjogi rendszer felé, de attól még valamelyest távolabb áll, mint az EU tagállamok legtöbbje.

## I.2. A környezethez való jog

A **környezethez való jog** azért érdemel figyelmet a környezetvédelmi jog fejlődésében, mert értékeket és tendenciákat próbál közvetíteni – éppen ezért egyfajta esettanulmánynak is tekinthető e joganyag alakulása. Az emberi jogok megjelenése és egy jogkérdés emberi joggá minősítése valójában jelzi azt a fontosságot, amit az adott kor egy problémájának tulajdonít. A környezethez való jogot az emberi jogok ún. harmadik generációjához szokás sorolni, aminek sajátossága, hogy egyrészt az állam aktív beavatkozását, szerepvállalását igényli, másrészt azt is, hogy az államok együttműködjenek e jogok biztosításában.

Jellemző a jogi értékrendek alakulásának nehézségeire, hogy az emberi jogok nemzetközi „katalógusa” hivatalosan nem ismeri el a környezethez való jogot, melynek okai között szerepel az is, hogy más megközelítéssel él a környezethez való jog, mint általában az emberi jogok, ennek megfelelően a két jogtípus akár konfliktusba is kerülhet egymással. Az emberi jogok feladata ugyanis általában az, hogy az egyének és csoportok jogait védje, míg a környezetvédelem célja az élet globális fenntartása, amelyben már a jövő generációkra is figyelemmel kell lenni, de akár a természet védelmének széles körű megközelítése is ellentétbe kerülhet az egyéni jogok biztosításával.

A joggyakorlat azonban utat talál magának, ha szükségét érzi, és az emberi jogi bírósági gyakorlat a szabályozásnál rugalmasabb. Ugyanabban az évben (1994), amikor a magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott a kérdéssel, az Európai Emberi Jogi Bíróság is hasonló lépést tett egyik meghatározó ítéletében, a López Ostra *contra* Spanyolország-ügyben. A strasbourgi székhelyű Bíróság elfogadta az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkelyét, mint jogalapot az ügyben, amely azonban nem a környezet, hanem a magán- és családi élet védelmét rögzíti. Így a Bíróság valójában kiterjesztően értelmezte ezt a klasszikusnak mondható emberi jogot és állapította meg, hogy Spanyolország megsértette azt. Az állam felelősségét abban látták, hogy nem védte meg a panaszosokat egy környezeti ártalommal szemben, hiszen az állam részéről a jogsértés nem csupán aktív beavatkozásban, hanem annak hiányában is állhat. A Bíróság mára már a nem fizikai sérelmek, a nyugalom zavarása, a nem fizikai természetű beavatkozás lehetőségét is befogadja a védelmet érdemlő körbe (Moreno Gómez *contra* Spanyolország, 2005).

A nemzetközi jogi dokumentumoknak egy másik csoportja elfogadja a környezethez való jog létét. Ilyen például az Aarhusi Egyezmény, amely a társadalmi részvételi jogok kiterjesztett értelmezését megalapozó okmány. Az 1998-ban elfogadott Egyezmény preambulumának 3. pontja szerint

„Az Aarhusi Egyezmény a környezetvédelmi megállapodások új típusa. Összekapcsolja az emberi jogokat és a környezeti jogokat. Elismeri, hogy kötelességünk áll fenn a jövő generációk felé. Megalopozza azt az álláspontot, hogy fenntartható fejlődés csak minden érintett bevonásával érhető el. Összeköti a kormányzat elszámoltathatóságát a környezetvédelemmel. Az ember és kormányzat közötti viszony lényegébe hatol. Az Egyezmény ezért nem csupán egyike a környezetvédelmi megállapodásoknak; az Egyezmény egyben a kormányzati elszámoltathatóság, átláthatóság és felelősség eszköze is.”

A hazai jogalkotásban az 1989-ben alapvetően módosított Alkotmány a környezethez való jogot két eltérő úton szabályozza. 18. §-ában az állampolgári jogot fejleszti tovább és emeli alkotmányos elvvé:

”A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Emellett a 70/D. §-ban ismételten megjelenik a környezetvédelem szükségessége, igaz itt már csupán az egészséghez való jog biztosítása eszközként. Ezt a jogot értelmezte az Alkotmánybíróság, elsőként 28/1994. AB sz. határozatában, amikor egyben a jog hatékony érvényesüléséhez szükséges egyes jogalkotási hiányosságokra is felhívta a figyelmet. Röviden azt mondhatjuk, hogy ezen értelmezés szerint a környezethez való jog alapjog, mint például a szólásszabadság, de nem alanyi jog, tehát nem valósítható meg önmagában, hanem érvényesítése az állam kötelezettsége:

„A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

Fontos megállapítása volt az Alkotmánybíróságnak, hogy az állami akarat minimális korlátja az, hogy a környezet jogszabályi védelmének meglévő szintjét/mértékét nem csökkentheti.

A fenti rövid történet valójában tehát a környezetjog érvényesülésének nehézségeire és problémáira is utal – nehezen tör utat magának, mert ellentmondásban van a hagyományos jogokkal és elvekkel, illetve az állam aktivitása nélkül nem működik, márpedig az nem minden esetben adott.

### **A környezethez való jog megjelenése jogesetekben**

A környezethez való jog értelmezésével, illetve a fogalom alkalmazásával a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa gyakorlatában is találkozhatunk; a környezethez való jog, mint alapvető emberi jog számos állásfoglalásban, véleményben megjelenik, mint hivatkozási alap.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához a BHD Kft. által a Tokaji történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan benyújtott panasz szerint a Tokaji Borvidék Kultúrtájon megvalósítandó erőmű ellentétes a Magyar Köztársaság Tokaji Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Kezelési Tervével. Az erőmű hatásterülete részben világörökségi terület, s az erőmű működése során a tüzelőanyag-beszállítás az egyébként is jelentős közlekedési forgalom további növekedését eredményezi majd. Ennek oka, hogy a szerencsi erőmű túlméretezett, a világ legnagyobb ilyen típusú erőműve, aminek tüzelőanyaggal történő ellátását csak nagyobb távolságokról lehet biztosítani. Ezért a beruházás nem tekinthető „megújuló energiaforrásokat hasznosító környezetvédelmi beruházásnak”

A szerencsi szalmatüzelésű erőmű engedélyezése kapcsán a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalásában megállapítottak<sup>1</sup> rámutatnak arra, hogy egy ilyen volumenű beruházásnál a létesítmény várható hatásait nem lehet szűken értelmezve csak a közvetlen hatásterületre korlátozni, még akkor sem, ha a hatályos jogszabály – a 314/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet – a korábbi hatásvizsgálatra vonatkozó renDELETEhez képest látszólag szűkítette az engedélyező hatóságok jogkörét. Számptalan, a tevékenység közvetett környezeti hatásainak értékelését befolyásoló kérdést, szempontot a jogalkotó a renDELETEből a mellékletekbe, illetve a magyarázó szövegekbe helyezett át. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása szerint ez a jogalkotói eljárás és az ebből fakadó joggyakorlat olyan alkotmányos visszasságot eredményezett, ami lehetőséget teremtett a fenntarthatósági követelményekkel ellentétes hatósági engedélyezési eljárások

<sup>1</sup> Ügyszám: J-3737/2008. [http://www.jno.hu/hu/?doc=3737\\_J\\_2008](http://www.jno.hu/hu/?doc=3737_J_2008) Letöltve: 2009. október 7.

tömeges lefolytatására, ezáltal veszélyezteti az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését.

Az állásfoglalás különösen aggályosnak tartja azt a jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a hatóság csak és kizárólag azokkal a kérdésekkel foglalkozik az engedélyezési eljárásban, amelyek szempontrendszerét a jogalkotó a kormányrendelet mellékletében tételesen meghatározta. A jogalkotó az engedélyezési eljárás egyes szakaszaihoz támpontot nyújtó szempontrendszer összeállításánál nem tud figyelembe venni valamennyi valós tényállási elemet, ezért a hatósági jogalkalmazás során nemcsak lehetséges, de szükséges is a környezetvédelmi törvényben is nevesített alapelvek figyelembevételével lefolytatni a hatósági engedélyezési eljárást.

Hasonlóképpen, 2009 júliusában a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa állásfoglalást fogadott el a parlagrafű elleni küzdelem egyes kérdéseiről<sup>2</sup>. Az állásfoglalás közvetlen előzménye az OBH 3637/2004.sz. ügy volt; a Parlagrafűmentes Magyarországért Egyesület már 2004-ben sérelmezte a parlagrafű-mentesítés végrehajtásának eredménytelenségét, beadványukat az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálta ki (OBH 3637/2004.sz. ügy).

A vizsgálati jelentés hivatkozik arra, hogy az allergiás betegek száma Magyarországon igen gyors ütemben növekszik. A légúti allergia legveszélyesebb kórokozója a parlagrafű. Térhódítását az immunrendszer egyensúlyának felborulása mellett elősegítette a természetes környezet harmóniájának megbomlása, a helytelen mezőgazdasági gyakorlat, az elhanyagolt, gyomos területek kialakulása. A parlagrafű visszaszorítására komoly erőfeszítések történtek a lakosság, a hatóságok, a sajtó részéről, de amíg egységes fellépés nem történik, addig a betegek számának további növekedése várható.

A jelentés utal az Európai Unió által összegyűjtött és kiadott allergia epidemiológiájára és kóroki tényezőire vonatkozó ismeretanyagra, az Allergiás betegségek fehér könyvére, melynek alcíme: Az allergiás betegségek mint közegészségügyi probléma. Dr. Lenkovics Barnabás ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban megállapította: „a 996/G/1990. AB határozat értelmében az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak. (ABH 1993, 535.) A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiából

---

<sup>2</sup> Ügyszám: J.1656/2009.

következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”

Ehhez kapcsolódóan az ombudsman hangsúlyozta, hogy „A parlagfű mint a legveszélyesebb pollenallergia- okozó növény folyamatos terjedése a környezet állapotának romlását jelenti”, továbbá: „Az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez az allergiát okozó parlagfű visszaszorítása is szükséges”. Ennek érdekében a 2004. október 7-én kelt állásfoglalásában felkérte a Magyar Köztársaság Miniszterelnökét, hogy a Kormány a megfelelő életminőséghez szükséges környezeti állapot megteremtése érdekében fordítson kiemelt figyelmet a 126/2003. (XI. 21.) OGY számú határozatban foglalt célok következetes és hatékony végrehajtására, a parlagfű elleni védekezés területén megindult pozitív változások folytatására.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa 2009 során lefolytatott, részletes vizsgálatának eredményeként számtalan javaslattal, kezdeményezéssel élt az érintett, a parlagfű elleni védekezésért felelős szervek, intézmények felé, tekintettel arra, hogy a parlagfű elleni védekezés, a meglévő jogszabályok végrehajtása továbbra is elégtelen, amely az egészséges környezethez való jog érvényesítése terén alapvető, évek óta fennálló visszásságot okoz.

### I.3. A környezetjog elveiről

Kiemelkedően fontosnak tekintjük a **környezetjog** alakulása szempontjából annak **elveit**, lévén az újdonság és folyamatos változás esetében ezek iránymutatást jelenthetnek, eligazítást adhatnak a jogalkotási produktumok gyakorlati alkalmazásához, a jogalkotói szándék értelmezéséhez. Ez különösen abban az esetben igaz, ha az egyes elvek, mint az a ma hatályos magyar Környezetvédelmi Törvényben is történik, a jogszabályban megjelennek.

A környezetjog olyan fiatal jogterület, amelynek szabályai részben egyre markánsabban önállósodnak, részben pedig számos technikai rész kérdést tartalmaznak, így az elvi eligazodás különösen fontos lehet a joggyakorlat megfelelő kialakítása érdekében. Itt nem kívánunk az elvek során végighaladni, csupán négy példát ragadunk ki, annak illusztrálására, mennyiben adhatnak segítséget az elvek a jogalkalmazásnak.

Egyik példánk az **elővigyázatosság elve**, amely valójában nehezen megfogható. Általában a megelőzéssel együtt emlegetik, hiszen céljai alapvetően hasonlóak, még ha megközelítése tágabb is. A legjobb értelmező forrás az Európai Közösségek Bíróság, amely számos egymást követő

ítéletében részben tartalmat adott az elvnek, részben pedig megállapította, hogy a környezetjogi elvből a 2000-es évek elejére az egész európai közösségi jog meghatározó elve lett.

A számos jogeset lényege szerint az elv alapja az, hogy tudományos bizonytalanság esetén sem kerülhető el a védelem, tehát a tudományosan megalapozott tényeket tartalmazó, de nem bizonyított problémák elleni fellépés lehetősége adott, a nagyobb rossz, a súlyosabb érdeksérelem elkerülése érdekében. A környezetjog mindennapjaiban tehát az elővigyázatosság egyenlő az óvatossággal, a körültekintéssel. A jogalkotás az elv érvényesülését elvárhatja, de részletes szabályokat nem rendelhet hozzá.

### **Az elővigyázatosság elve a joggyakorlatban**

Az elővigyázatosság elve – éppen absztrakt jellege miatt, illetve a tényleges alkalmazást nehezítő általános megfogalmazása okán – kevésszer jelenik meg nyíltan a környezetvédelmi közigazgatási jogalkalmazásban vagy az ítélkezésben. Természetesen ehhez járul még az is, hogy csak egy elvre való hivatkozással nehezen intézhető el konkrét műszaki, természettudományos kérdéseket felvető ügyek, vagy nehezen hozhatók bennük megalapozott ítéletek. Ez alól kivétel az az ügy, amelyben a Levegő Munkacsoport a 10. számú főút kiszélesítése ügyében hozott környezetvédelmi engedély bírósági felülvizsgálata iránt indított pert. Jogeros ítéletében a bíróság részletesen kitért az elvek szerepére a környezetvédelmi jogban.

*„A Ktv.-beli jogi alapelvek fontos szerepet töltenek be a környezetvédelmi jogalkalmazásban, de azon közigazgatási ügyekben, melyek tételes jog által szabályozottak, az elvek csak a jogalkalmazói szándék és a jogszabály értelmezésénél kapnak szerepet. Az új létesítmény környezetvédelmi engedélyének kibocsátását tételes környezetvédelmi szabályok írják elő, ezért a jogi alapelvek önállóan nem érvényesülnek. [...] A bíróság álláspontja szerint az engedélyt adó határozat jogszabálysértése abban az esetben állapítható meg környezetjogi alapelvre hivatkozva, ha a kérelmező vagy az engedélyező hatóság a jogelvet tartalmazó tételes jogszabályt nem teljesíti, vagy az engedélyezés előírásainak teljesítése, a környezetjogi alapelvekkel ellentétes értelmezés, jogalkalmazás alapján történik. [...] A bíróság a megelőzéssel kapcsolatban rámutat, hogy az elv alapján figyelmet kell fordítani a létesítmény, tevékenység nem várt következményeinek és ártalmainak lehetőség szerinti elkerülésére, a folyamatok hatásai elleni fellépésre, amit a gyakorlatban pl. a környezeti hatásvizsgálat jogintézménye garantál.”*



Az elvek jogalkalmazásban betöltött szerepét illetően az ítéletbe foglalt megközelítés alapján nem lehet kizárólag alapelvre hivatkozással döntést hozni. A bíró megítélése szerint az elvek a tételes jogszabályokon keresztül érvényesülnek, ha nincs tételes jogszabály, akkor a bíró nem alkothat jogot. Az alapelvek egyik alapvető funkciója ugyanakkor éppen a joghézag-pótlás lenne, melyek alapul vételével hozott döntésénél megítélésem szerint a bíró még a jogalkalmazás felségterületén marad. A határozatok jogellenességével kapcsolatban az „alapelvekkel ellentétes értelmezés, jogalkalmazás” kiemelése fontos, mert az elővigyázatosság elvét nem lehet kizárólag a tételes jogszabályokon keresztül kikényszeríteni. Ennek az elvnek az érvényesítésében a jogalkalmazó kulcsfontosságú szerepet játszik. Az ítélet megelőzéssel kapcsolatos álláspontja valójában az elővigyázatosságot jelenti, ugyanis nem várt következményeket kíván kiküszöbölni, nem pedig a már ismerteket ismét csak a tételes jogszabályokon keresztül. Ebben az esetben pedig a környezeti hatásvizsgálat intézménye nem a legtalálhatóbb példa, mivel annak esetében a megelőzés elve valóban érvényesül, az elővigyázatosságé azonban már kevésbé. Éppen ez az indoka annak, hogy a jogalkalmazók szerepe ennek az elvnek az érvényesítésében sokkal nagyobb, illetve sokkal nagyobb kellene, hogy legyen, mivel a tételes jogszabályokat ez az elv jelenleg nem hatja át.

A **tervszerűség elve** gyakorlatias megközelítésű, és fejlődése nagyon jól érzékelhető az elmúlt évek közösségi jogi követelményeken alapuló tervezési feltételeinek sokasodásával. A tervezés egyik alapvető lépése az információ, amelynek legújabb példáit jelentik az ún. EPER (European Pollutant Emission Register, Európai Szennyezés Kibocsátási Jegyzék) és a PRTR (Pollutant Release and Transfer Register, Szennyezés Kibocsátási és Átviteli Jegyzék) szabályok. Elsőként az OECD kezdeményezte egy ajánlásban a szennyezőanyag kibocsátás jegyzékek felállítását. Ezt követte az Aarhusi Egyezmény és az Egyezményhez kapcsolódó PRTR Jegyzőkönyv, melyek részletes követelményeket fogalmaznak meg a PRTR megvalósításával kapcsolatban. Az Európai Unióban az IPPC irányelvhez kapcsolódó jogszabályban szabályozták a kérdést, melynek nyomán létrejött az EPER rendszer, melyből fokozatosan fejlődik ki a szélesebb körű E-PRTR.

A harmadik példa a felismert érintettség és informáltságon alapuló felelős egyéni és kollektív **társadalmi részvétel** joga és egyben kötelezettsége mint alapelv, amely a jogállam megteremtésének folyamatával arányban egyre erősödő elvárást jelent – és nem csupán a környezetvédelemben. Amikor a társadalmi részvételről beszélünk, szóba kerülhetnek a következő elemek

- az információhoz való jog;
- a részvétel a jogszabályalkotásban;

- a részvétel a közigazgatási döntéshozatalban, valamint ennek folyamányaként részvétel az ellenőrzésben és a jogérvényesítésben;
- a tágabb értelemben vett jogorvoslathoz való jog, illetve perlési jogok.

Az információ a társadalmi részvétel legalapvetőbb feltétele, amely két nagy jogosítvány-csoportba sorolható:

- az aktív információhoz való jutás szabályainak csoportjába, amely szerint a társadalmat rendszeresen tájékoztatni kell a környezet állapotáról; és
- a passzív információhoz való jutás szabályainak csoportjába, amelynek értelmében a társadalom tagjai vagy csoportjai információt kérhetnek, mégpedig anélkül, hogy ennek indokait meg kellene határozniuk. Az információ iránti kérelem visszautasítására csak indokolt esetekben kerülhet sor – ilyen lehet pl. a nemzetbiztonság vagy a szolgálati titok.

A jogalkotásban való részvétel lehetősége számos közvetlen és közvetett formában jelenhet meg, amelyeket itt nem tárgyalunk részletesen. A döntéshozatalban való részvétel a jogalkotási részvételhez képest jóval több közvetlen lehetőséget rejt magában:

- általános eljárás-kezdeménnyezési jog;
- általános ügyféli jog;
- a különös eljárásokban való részvétel lehetősége.

A magyar Környezetvédelmi Törvény kétféle eljárás-kezdeménnyezési jogot ad a részvételre feljogosított szervezeteknek, mégpedig a környezet védelme érdekében, környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetében. Az egyik a közigazgatási eljárásokra és intézkedések megtételére vonatkozik. A másik pedig már nem is egyszerűen eljárás-kezdeménnyezés, hanem annál több – perlési jog, melyre a jogorvoslati jog kapcsán visszatérünk.

A társadalmi részvétel jogainak sorában a környezetvédelmi érdekek képviselőit létrehozott egyesületeket és más, politikai pártok, érdekképviselőnek nem minősülő társadalmi szervezeteket a törvény ügyféli jogállással ruház fel, amennyiben azok az adott környezeti ügy hatásterületén működnek. Az egyes sajátos eljárásokban az általános felhatalmazástól eltérő megoldásokat találhatunk. Ilyen pl. a közmeghallgatásnak a környezeti hatásvizsgálati eljárás folyamatában érvényesülő változata, vagy a nyilvánosság biztosítására vonatkozó kötelezettségek a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvényben.

A jogorvoslati jog elsősorban magában foglal minden olyan esetet, amikor ügyféli jogállás vagy más döntéshozatali eljárásban megjelenő részvételi jog mellett az érdekelt társadalom (egyének vagy csoportok) számára nem megfelelő határozat készült. A jogorvoslati jog ezen esetekben az eljárási jogokhoz kapcsolódik.

Utolsó példánk, az **együtműködés elve** az állam, illetve az azt képviselő szervezet, a környezetet használó és a társadalom közötti összefüggésben vár értelmezésre. Az együtműködés elvének lényege, hogy elvi utat nyit a megegyezésre törekvéshez. A környezetvédelem szereplőivel szemben ennek megfelelően elvárás az, hogy törekedjenek arra, hogy megállapodásokkal is elősegítsék a jogkövetést, tehát a szabályok betartásában partnerek legyenek. Az elv feltételezi a döntéshozatal és közvetlen fellépés közösségét, a konszenzus fontosságát. A legújabb Közigazgatási Eljárási Törvény (2004. évi CXL. törvény, röviden Ket.) bevezette a hatósági szerződés intézményét, mely kezdetben kiegészítheti, majd felválthatja az eddigi felülről jövő, kötelező tartalmú határozatokat egy egyenrangúságot sugalló, szerződési szemléletű megoldással. Az önkéntesség így jóval nagyobb szerephez jutna, és elősegítené a társadalom és a jogalanyok azonosulását a számukra kirótt feladattal.)

Hasonló úton jár a jogalkotáshoz kapcsolódva a településrendezési szerződés intézménye. Az együtműködés kérdése az ún. közigazgatási deficitre próbál választ találni. A fogalom lényege, hogy a közigazgatás nem képes nyomon követni a környezethasználatokat, mert azok változatossága, illetve a kapcsolódó környezet állapotának és körülményeinek változása nehezen egyeztethető össze a jog és az igazgatás általánosságával és általánosításával. A közigazgatás ennek megfelelően információs válsággal, tájékozottsági lemaradással küzd, ami megnehezíti, esetenként lehetetlenné teszi a hatékony jogalkalmazást. Erre próbál megoldást találni egy ismét az önkéntességen alapuló szerződéses jellegű jogintézmény.

## II. A környezetjog jogintézményei, jogágak és megoldások

A következőkben a környezetjog jogintézményeit tárgyaljuk, méghozzá alapvetően három nagy területen:

- a közigazgatási jog – ideértjük mindazt a jogi szabályozást, amely a közigazgatás intézményrendszerén keresztül, a közigazgatási szervek útján valósul meg, tehát az engedélyeket, kötelezéseket, tiltásokat éppúgy, mint a gazdasági szabályozókat;
- a polgári jog; illetve
- a büntetőjogot.

Közigazgatási jogon értjük azokat a szabályokat, melyek alapján állami alkalmazottak vagy arra feljogosított személyek az országban lévő alkotmányos rend fenntartásának érdekében a társadalmat irányítják. Ennek keretében jogot alkotnak, a meglévő szabályokat betartatják, stb.

A polgári jog azon szabályok összessége, melyek garantálják az ember számára az önrendelkezés szabadságát, lehetővé teszik személyisége kibontakoztatását, védelmét, és felhatalmazzák arra, hogy vagyónálval szabadon rendelkezzen mind életében, mind halála esetére.

A büntetőjogot azok a törvények alkotják, amelyek meghatározzák az egyes bűncselekményeket és a büntetéseket, melyek e cselekmények elkövetőire kiszabhatók.

Amikor a környezetjog intézményeit vizsgáljuk, mégpedig a civil részvétel szempontjából, valójában elsősorban közigazgatási tartalmú kérdések kerülhetnek szóba, hiszen a szélesebb értelemben vett társadalmi részvétel itt valósul meg, beleértve a később tárgyalandó ügyféli jogot vagy általános eljárás-kezdeményezést.

A polgári jog eszközei személyhez, személyes érintettséghez kötöttek – jól mutatja ezt a régóta bevett „magánjog” elnevezés is, a büntetőjogban pedig pillanatnyilag a környezeti bűncselekmények hivatalbóli eljárást jelentenek (ami azt jelenti, hogy a hatóság, ha valamilyen jogsértést észlel, köteles vizsgálatot indítani, illetve az eljárást lefolytatni), az eljárások nem magánvádasak (azaz nem a hatóságot felkereső sértett indítványozza az eljárást), a civil részvétel tehát legfeljebb a nyomozóhatóság, vádhatóság figyelmének felhívására terjed ki, vagy nagyon ritka esetben a pótmagánvádló szerepére korlátozódik.

## II.1. A közigazgatás általános kereteinek egyes kérdései, a környezetjog közigazgatási intézményei

Amikor a környezetjog közigazgatási intézményeit közelebbről nézzük, három nagy csoportban lehet tárgyalni azokat:

- az általános kereteket tárgyalhatjuk, amelyek jobbra a közigazgatási eljárásjogban jelennek meg, illetve a közigazgatási jog értelmezésének alapkérdéseit adják;
- a környezetjog egyes közigazgatási jogintézményeit vizsgálhatjuk, függetlenül attól, mely környezetvédelmi területeken érvényesülnek; illetve
- betekinthetünk az egyes környezetvédelmi szakterületek sajátos problémái közé is, amelyek külön fejezetben kerül sor.

### II.1.1. A fogalmak szerepe

A jogalkalmazás folyamatában az az első lépés, hogy megállapítjuk: a vizsgált esetben lehet-e egy jogszabályt alkalmazni. Az ún. tárgyi hatály határozza meg azokat az esetköröket, amelyekre nézve az adott jogszabály lesz irányadó. Mivel ez a mutató a folyamatban nélkülözhetetlen, nem csoda, ha vizsgálódásunkat ezzel kezdjük. Elsősorban itt, de nem csak itt szerepelnek a fogalmak meghatározó módon. Jelen jogalkotásunk nagy problémája a fogalmi rendszerezettség hiánya, a fogalmak nem kellően megalapozott alkalmazása, fontosságuk degradálása. Holott megfelelő jogértelmezés a fogalmi pontosság és a fogalmak helyes megértése nélkül nem lehetséges.

#### **A pontosság szerepe a határozathozatalban**

A tárgyi hatály pontos meghatározásának igénye, a fogalmi tisztaságra törekvés érdekes helyzeteket produkálhat. Így történt egy a kilencvenes évek végén nagy sajtóvisszhangot kapott és végül az országos pártpolitika által is felkarolt egyik ügyben. A magyarországi hulladék-akkumulátor képződés problémáját sokan és sokféleképpen próbálták már megoldani, melynek része (volt) egy az országban létesítendő akkumulátor-feldolgozó ötlete is. A tervezett létesítmény az ország számos helységében próbálkozott az engedélyeztetéssel, 1998-ban éppen a tokajhegyaljai Monokon. A kérelmező Perion Akkumulátorgyár Rt. végül másodfokon nem kapta meg a kért környezetvédelmi engedélyt, az ok azonban nem azon érvek között keresendő, amiket a helyi bortermelőket összefogó és mezőgazdasági és környezetvédelmi céllal létrejött Tokaj Renaissance Egyesület terjesztett elő a területileg illetéke ÉMO KÖFE határozatával szembeni fellebbezésében. A Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség 1998. július 22-én kelt, az

elsőfokú határozatot megsemmisítő és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasító határozatában az alábbi fő érvet fejtette ki:

*„Az elsőfokú határozatot – a fellebbezésben előadottak érdemi vizsgálatának mellőzésével – az alábbiak miatt semmisítettem meg:*

*[...]*

*Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság a Rendelet 1. sz. melléklete 85. pontját hibásan idézte, amikor azt veszélyes hulladék tároló-előkezelő telepnek írta, holott ez veszélyes hulladék tároló-kezelő telep.”*

Az új eljárásra utasítás éppen elégséges indok volt a kérelmezőnek ahhoz, hogy az adott helyen felhagyjon beruházási szándékával, amiben egyébként a nagypolitika részéről megnyilvánuló elutasítás is csak megerősítette.

Az Alkotmánybíróság egy határozatában így fogalmaz (1160/B/1992. AB határozat a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 634. §-a alkotmányellenességének vizsgálatáról, Indokolás II.):

*„A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmi, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. A jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabály-értelmezésekre támaszkodva rutinná vált. [...] Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbítja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.”*

A fogalmak ezek szerint alapvetően behatárolják az alkalmazás lehetőségeit, így alakítják az életviszonyokat is, illetve a fogalmakhoz képest lehet az életviszonyokra gyakorolt jogi hatást is meghatározni.

Ugyanezt a kérdést az AB máshol egyebek között a „**normavilágosság**” gondolataként húzza alá (több AB határozat foglalkozik e témával, egy legújabb összegzési, hivatkozási példát ragadunk ki ezek közül - 41/2008. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás III.):

„1.2. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatát a következőképpen foglalta össze 66/2006. (XI. 29.) AB határozatában: „Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította: A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. (ABH 1992, 59, 65.) A 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság - amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság fontos eleme - megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon (ABH 1992, 135, 142.). [...] Önmagában tehát az, hogy egy jogszabályi rendelkezés értelmezési kérdéseket vet fel, még nem eredményezi annak alkotmányellenességét, feltéve, hogy a jogszabály megfogalmazásának esetleges pontatlansága jogalkalmazói értelmezéssel orvosolható.”

Amikor fentebb elsősorban a jogszabály tárgyi hatályához kapcsoltuk a fogalmak szerepét, jeleztük, hogy ez nem kizárólagos. Egy a civil részvétellel kapcsolatos, de nem környezetvédelmi tartalmú esetben az Alkotmánybíróság éppen nem a tárgyi hatályhoz kapcsoltan emelte ki a fogalmak lényegi szerepét (87/2008. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás III.):

„1.1. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében védeni rendelt jogállamiság egyik fontos alkotóeleme a jogbiztonság, amely megköveteli, hogy az állampolgárok jogait és kötelességeit a törvényben megszabott módon kihirdetett és bárki számára hozzáférhető jogszabályok rendezzék, továbbá meglegyen a tényleges lehetőség arra, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani. A jogalkotónak kellő időt kell tehát biztosítania arra, hogy az érintettek a jogszabály szövegét megismerhessék, és eldöntsék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire. A jogszabály kihirdetése és hatálybalépése közötti „kellő idő” mértékét a jogszabálytervezet kidolgozójának, illetve a jogalkotónak esetleg kell vizsgálnia, az adott jogszabály jellegét, valamint a jogszabály

végrehajtására való felkészülést befolyásoló egyéb tényezőket alapul véve. Alkotmányossági szempontból az bírálható el, hogy a jogalkotó biztosított-e az érintettek számára legalább minimális felkészülési időt, vagyis lehetőségük volt-e az érintetteknek a jogszabály előzetes megismerésére. Alkotmányellenesség csak a felkészülésre szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő hiánya esetén állapítható meg.”

Sokkal több alkalommal jelenik meg döntő szempontként a fogalmak helyes értelmezése az Európai Közösségek Bírósága gyakorlatában, amely azonban számunkra is meghatározó, sőt kötelező. Egy példával illusztrálva annak fontosságát, több helyen, számos alkalommal kerül szóba a „**jelentős hatás**” fogalma. A két legfontosabb terület a környezeti hatásvizsgálat és a természetvédelem. Mindkét esetben olyan fogalomról van szó, amely közvetlenül kiváltja egy jogintézmény alkalmazásának kötelezettségét – a környezeti hatásvizsgálat esetében<sup>3</sup> az eljárás megindítását az olyan tevékenységek körében, amelyek nem feltétlenül hatásvizsgálat-kötelesek, a természetvédelem, illetve ezen belül is különösen a Natura 2000 területek védelme<sup>4</sup> kapcsán pedig az az elhatároló ismérv, hogy valamely olyan tevékenység, amely nincs közvetlenül összefüggésben a természetvédelemmel, egyáltalában megvalósítható-e és milyen feltételekkel.

Valójában a fogalmak szerepe minden további kérdésben valamilyen formában megjelenik – az ügyfél fogalma, a hatásterület meghatározása, a fent említett jelentős hatás, stb.

### II.1.2. A közösségi jog meghatározó mivolta

A jogalkalmazás során sem feledkezhetünk meg arról, hogy **a hazai környezetjogot legalább 80%-ban**, de a valóságban még ennél is nagyobb mértékben **az európai, a közösségi jog határozza meg**, márpedig a közösségi jog elsődlegességéből kiindulva ez azt is jelenti, hogy vita esetén a hatóságok, bíróságok nem a hazai, hanem a közösségi jogot kötelesek alkalmazni. Éppen ezért a civil jogérvényesítés esetében is elengedhetetlen a közösségi környezetjog legalább alapszintű ismerete.

Ez még nyilvánvalóbb akkor, amikor a közösségi környezetjog rendeleti formában (azaz közvetlenül alkalmazható közösségi jogszabály formájában) jelenik meg, ahol a hazai jog legfeljebb végrehajt és kiegészít. Ilyen pl. a

<sup>3</sup> Az egyes köz- és magánberuházások környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337/EGK tanácsi irányelv, amelyet a 97/11/EK tanácsi irányelv módosított

<sup>4</sup> Gondolunk itt elsősorban a vadon élő állat-és növényfajok természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK tanácsi irányelvre



hulladékok nemzetközi forgalmának kérdése, amelyben a hazai jog csak másodlagos szerepet kap. Bizony, az ilyen jogi helyzeteket nehéz megélni a jogalkalmazóknak akkor, ha a közösségi jog a meglévő magyar gyakorlattól eltér és az erőviszonyok így megfordulnak.

Írányelvvel (amelyik a rendelet mellett a másik tipikus közösségi jogszabálytípus) történő szabályozás esetében általában nincs ilyen közvetlen alkalmazás; azon ritka esetre, amikor mégis van, ehelyütt nem térünk ki.

Nem feledkezhetünk meg az Európai Közösségek Bíróságának jogalkalmazói szerepéről sem, amelynek környezetjogi jelentősége különösen akkor érdemel figyelmet, ha látjuk, hogy az európai bírósági gyakorlat negyede környezetvédelmi vonatkozású. A bírói gyakorlat is a közösségi jog része, és az esetek nagy részében már foglalkozott olyan kérdésekkel, amelyek a hazai jogban csak elvétve, mostanában jelennek meg. A jogérvényesítésben a Bíróság ugyancsak a civil érdekek mellett teszi le a voksot, és kétséges esetekben a részvételi jogok és a környezetvédelmi szabályok kiterjesztő értelmezését tekinti irányadónak.

### II.1.3. Az ügyféli jogok

**Az ügyféli jog kérdésköre kapcsán az alábbi, főbb területeket emelhetjük ki:** a társadalmi szervezetek perbeli szerepe, működési formájának és területének jelentősége, a környezetvédelmi ügy fogalma, a beleszólási jog terjedelme, az észrevételek megfelelő figyelembe vétele, az információhoz való szabad hozzáférés gyakorlata, stb.

A Ket. (2009. október 1-től hatályos szövege) szerint **ügyfélnek minősül:**

- az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz;
- az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervezet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Emellett

- törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik bizonyos feltételek vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek;

- ilyen, a szükséges feltételek vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülő kör jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték;
- törvényi felhatalmazás alapján ügyfelek az érdekvédelmi szervezetek és azok a társadalmi szervezetek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

A közigazgatási eljárásban alapkérdés az, hogy ki tekinthető ügyfélnek, hiszen számos, a jogszabályokban biztosított eljárási jog kizárólag az ügyfélnek minősülő szervezeteket, személyeket illet meg, pl. az ügyfél részre kell kézbesíteni a határozatot, amely ellen jogorvoslattal élhet; kérheti az eljárás felfüggesztését; betekinthez az eljárás irataiba; szakértő kirendelését kérheti; költségmentességet igényelhet, stb.

Az ügyfélfogalomban szereplő „jogos érdek” kifejezésben a „jogos” megjelölés inkább a „méltánylást érdemlő” kifejezés szinonimájaként értelmezhető, emiatt nem csak az adott ügyfajtára vonatkozó, jogszabályban nevesített módon megjelenő érdeket kell érteni, hanem az ügyfélfogalmat kiterjesztő módon indokolt értelmezni.

A létesítménnyel kapcsolatos, illetőleg a tevékenység engedélyezésére irányadó eljárásokban az ügyféli kör meghatározására támpontot a hatásterület fogalma ad. Hatásterületen (amely a közvetlen, illetve a közvetett hatásterület körét egyaránt magában foglalja) a Ket. szerint azt a Magyar Köztársaság területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi területet kell érteni, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást gyakorol;

**Az 1/2004. KJE közigazgatási jogegységi határozat** szerint:

„A környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a Környezetvédelmi Törvény 98. §-ának (1) bekezdése alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, melyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.”

Magyarul, azokat az egyesületeket, politikai pártokat és érdekképviselőket nem minősülő társadalmi szervezeteket, amelyeket környezetvédelmi érdekek képviselőire hoztak létre, ügyféli jogállás illeti meg, ha az adott

hatásterületen működnek. Ügyféli pozícióba kerülve keresetet indíthatnak olyan ügyekben, melyekben az eljáró hatóságnak (pl. jegyzőnek) a környezetvédelmi hatóságtól – jogszabály alapján – kötelező szakmai állásfoglalást kérni.

### **Hivatkozás az Aarhusi Egyezményre**

Az ügyféli jogok megadása/megtagadása terén érdekes kettősségre lehetünk figyelmesek, ha a magyar környezetvédelmi közigazgatási és bíraskodás alakulását szemléljük 1995, a ma hatályos Környezetvédelmi Törvény hatályba lépése óta. Úgy tűnik, hogy míg az 1/2004. KJE meghozatala előtt a megyei bíróságok a közigazgatási szervekkel párhuzamosan a megszorító értelmezés hívei voltak, a KJE fordulatot hozott a szemléletben, és a bíróságok inkább a megengedő, a civil szervezetek számára az ügyféli jogot biztosító álláspontot foglalják el. Nem állítjuk, hogy ez kivétel nélkül érvényesülő jelenség az ország egész területén, de vannak példák, amik ezt támasztják alá. Ilyen példa a korábbi SZOT szálló átépítésének ügye is, ahol a Fővárosi Bíróság által 2006. március 27-én hozott jogerős ítélet nem vitásan alapvetően hozzájárult a társadalmi szervezeti ügyféli jog kiteljesedéséhez, nem mellékesen pedig szép példáját adja annak, hogy a belső jogban milyen mértékben és módon lehet és kell meghivatkozni az Aarhusi Egyezményt. Néhány szemelvény az ítéletből:

*„Az [Aarhusi Egyezmény] 2. cikk 3/a. pontja kimondja, a környezeti információ jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, amelynek tárgya a környezet elemeinek [...], a tájképnek [...] az állapota. A 4. pont kimondja, a nyilvánosság jelentése egy vagy több természetes vagy jogi személy, továbbá a nemzeti joggal vagy gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei és csoportjai. Az 5. pont szerint, az érintett nyilvánosság jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyások, vagy ahhoz érdeke fűződik. Jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni. A 3. cikk 9. pontja szerint, a jelen Egyezmény vonatkozó rendelkezéseinek keretein belül a nyilvánosságnak hozzá kell férnie az információhoz, meg kell kapnia a lehetőséget a döntéshozatalban való részvételre, és a hozzáférést az igazságszolgáltatáshoz, a környezetvédelmi ügyekben állampolgárságra, nemzetiségre vagy honosságra való tekintet nélkül, továbbá jogi személy esetén bejegyzési helyre, illetve tényleges tevékenységének központjára való tekintet nélkül.*

*Ez a jogszabályi hivatkozás szintén a felperes ügyféli minőségét erősíti meg.”*

Ez az ítélet máig azon kevés bírósági döntések egyike, amely az Aarhusi Egyezményre hivatkozik.

A jogegységi határozat meghozatala előtt több, egymásnak ellentmondó Legfelsőbb Bírósági döntés is született, amelyek abból fakadtak, hogy a környezetvédelmi államigazgatási eljárást esetenként szűkre szabottan, máskor kiterjesztően értelmezte a bíróság. Így egyszer államigazgatási eljárás alatt csak azt az eljárást értette a bíróság, amelyben a környezetvédelmi hatóság (elsődlegesen a környezetvédelmi felügyelőség, illetve a jegyző) ügyszóhatóságként járt el, másszor pedig az az álláspont került előtérbe, miszerint minden olyan államigazgatási eljárás, amelyben a környezetvédelmi hatóság akár ügyszóhatóság, akár szakhatóságként vesz részt, környezetvédelmi államigazgatási eljárásnak minősül.

### **Vitatott ügyféli jog mezőgazdasági szakigazgatási ügyekben**

Bár az irányadó jogszabály (a Környezetvédelmi Törvény) 1995 óta gyakorlatilag nem változott ebben a tekintetben, és a többi norma is alapvető szövegében azonos maradt a másfél évtizeddel ezelőttivel, továbbá az öt éve meghozott 1/2004. KJE jogegységi határozat is érvényben van, a társadalmi szervezetek környezetvédelmi közigazgatási ügyekben érvényesülő ügyféli joga mégis állandóan változik, alakul, formálódik. Nem utolsósorban a közigazgatás részéről megnyilvánuló szándékoknak és próbálkozásoknak, hogy a számukra kellemetlen álláspontot megfogalmazó civil szervezetekkel szemben ne az anyagi jog, hanem az eljárási jog mezején vegyék fel a harcot – magyarul hogy mielőtt még az NGO-k kifejthetnék véleményüket, megfosszák őket a megszólalást garantáló alapvető státusztól, az ügyféli jogtól.

Ennek a tendenciának egyik legújabb megjelenési formája a mezőgazdasági szakigazgatási szervek részéről megjelenő és a környezetvédelmet a természetvédelemtől elválasztó értelmezés. Az alaptétel szerint azok az eljárások környezetvédelmi, amelyekben a környezetvédelmi (pontosabban az összevont zöld-) hatóság alaphatóságként vagy szakhatóságként eljár. Gondolhatnánk, hogy a hatósági összevonás óta nem bír fontossággal az, hogy a KTVF milyen szakterületen ad szakhatósági állásfoglalást, hiszen környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szakértelme egyformán a KTVF égisze alatt nyilvánul meg. Nem osztja ezt a nézetet pl. a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság, amely a Felelősséggel a Természetért Egyesület kérelmét elutasítva megtagadta attól, hogy az a Gemenc Zrt. 2009. évi erdőművelési alaptervének erdészeti hatósági eljárásában ügyfélként járjon el. Indokolása szerint az eljárás,

amelyben a KTVF részt vett, nem a környezetvédelmi, hanem a természetvédelmi szakkérdések miatt igényelte a zöldhatóság közreműködését, és mivel az 1/2004. KJE nem a természetvédelmi, hanem a környezetvédelmi szakhatósági eljáráshoz kapcsolja a környezetvédelmi ügy fogalmát, az ilyen ügyekben (még egyszer, a természetvédelmi vonatkozásúakban) nem áll fenn a civil szervezetek ügyféli joga. Az Egyesület ellenérvei az alábbiak:

Az erdő, mint az élővilág (az egyik környezeti elem) része egyúttal része a környezetnek is, mint nagy egésznek. Ebből következően az erdőket érintő, azok „veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása” egyúttal környezetvédelemnek is minősül. A természetvédelem a környezetvédelem része: Egyrészt a Környezetvédelmi Törvény 4. § 1., 2. és 32. pontjainak egymásra vonatkoztatott értelmezése révén a fentiekben kiderült: a környezetvédelem célja a környezet védelme, a környezet a környezeti elemekből áll, az élővilág pedig része a környezeti elemeknek, tehát minden ügy, ami természetvédelmi, az egyúttal környezetvédelmi is, hiszen beletartozik a környezetvédelem átfogó nagy kategóriájába.

Másrészt az Alkotmánybíróság szerint is a környezetvédelem és a természetvédelem kettőségének fenntartása bizonyos szinten mesterséges, sőt mesterkéltnak, ahogyan erre az alábbi AB határozat is utal:

**14/1998. (V. 8.) AB határozat**

*„A Tft. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezés nem alkotmányellenes tehát pusztán a miatt, mert a területrendezés feladatává teszi a környezet terhelhetőségének összhangba hozatalát a fejlesztési célokkal. A hivatkozott rendelkezés gyakorlati alkalmazása azonban csak akkor lehet alkotmányos, ha összhangban áll az Alkotmánybíróság idézett határozatában foglaltakkal, amelyeket a testület értelemszerűen vonatkoztat nem csupán a természetvédelemre, hanem a környezetvédelem valamennyi szakterületére. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 27. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanis az Alkotmánybíróság határozata mindenkre kötelező. A Tft. sérelmezett rendelkezése - az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatával összhangban nem álló értelmezés esetén - magában hordja az alkotmányellenes jogalkalmazási gyakorlat kialakulásának veszélyét. Az a megfogalmazás ugyanis, amely a környezet terhelésének kizárólag „az ágazati koncepciókkal összhangban történő” megállapítására utal, a jogalkalmazókban könnyen kelthet olyan látszatot, mintha az ágazati koncepciók feltétlen elsőbbséget élveznének a környezetvédelmi érdekekkel szemben.”*

Továbbá önmagában a Természetvédelmi Törvényre hivatkozással is megáll a felperes ügyféli joga. Meghatározó jelentőségű volt az alábbi bírósági ítélet a kérdés rendezésében:

**KGD2006. 66**

**Állatvédelmi célú szervezet az állatvédelmi közigazgatási eljárásokban ügyfél (1957. évi IV. törvény 3. §, 1998. évi XXVIII. törvény 48. §).**

A Legfelsőbb Bíróság megállapította az állatvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogát, s történt ez úgy, hogy az állatvédelmi törvény az alábbiakat mondta ki csupán a hivatkozott szakaszában:

**1998. évi XXVIII. törvény**

**48. § (1)** Az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt az állatvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és az állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni.

(2) Az állatvédelmi jogszabályok megsértése miatt - az ilyen magatartástól való eltiltás iránt - a bíróság előtt az (1) bekezdésben megjelölt szervezet pert indíthat.

Mindezek figyelembe vételével a Természetvédelmi Törvény alább hivatkozott szakaszára jogosan alapítható a védett természeti területeket érintő erdészeti eljárásokban ügyféli jog, analógiával alkalmazva a jogesetben megjelenő logikát:

**1996. évi LIII. törvény**

**65. § (1)** A természeti területek és értékek jogellenes károsítása, veszélyeztetése esetén a természet védelme érdekében a természetvédelmi célú társadalmi szervezetek jogosultak fellépni, és

a) állami szervektől, önkormányzatoktól a megfelelő és hatáskörükbe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy

b) a védett természeti érték, terület károsítója, veszélyeztetője ellen pert indítani.

A jogegységi határozat eredményeképpen számos eltérő közigazgatási hatáskörbe tartozó eljárásban szükségképpen kibővült az ügyféli kör a szóban forgó társadalmi szervezetekkel és egyesületekkel. Ez azt jelenti, hogy például a jegyzői hatáskörbe tartozó környezetvédelmi hatósági eljárásokon túlmenően többek között az építésügyi, telepengedélyezési, stb. eljárások során is ügyfélként lehet bevonni azokat az egyesületeket, társadalmi szervezeteket is, amelyeket a Környezetvédelmi Törvény fent hivatkozott szakasza körülír.

### **Az 1/2004. KJE meghaladása**

A környezetvédő társadalmi szervezetek ügyféli jogának terjedelme éveken keresztül kérdéses volt, tekintve, hogy a talán legfontosabb paraméter, a környezetvédelmi ügy fogalma nem volt tisztázott vagy definiált a magyar jogban. Ezt a környezetvédelmi közigazgatás részéről eljáró hatóságok és az érintett civil szervezetek eltérően értelmezték, amihez harmadik értelmezési megoldásként csatlakozott a bíróság is. Az így kialakult divergáló helyzetben a Legfelsőbb Bíróság 1/2004. KJE számú jogegységi határozata teremtett az adott pillanatban tisztának látszó körülményeket, bár már közzététele pillanatában megjósolhatóak voltak hiányosságai is. Szövegében az a kitétel, hogy a „környezetvédelmi hatóság” szakhatósági közreműködése tesz egy eljárást környezetvédelmivé, az adott helyzetben javulást eredményezett, ám magában hordozta a további értelmezési problémák csíráját. Tette az főként azáltal, hogy nem fejtette ki: környezetvédelmi hatóságon a regionális alapon szervezett (akkor még nem teljesen egységes) zöldhatóságot érti, avagy beleértette az egyébként számos kérdésben környezetvédelmi hatóságként eljáró jegyzőket is, netán a környezetvédelmi relevanciájú kérdésekben megnyilatkozó hatóságokat, úgy vízügyi hatóság, stb.

A jogegységi határozatban foglaltak által felállított korlátokat – groteszk módon – maga a Legfelsőbb Bíróság törte át egy felülvizsgálati eljárásban hozott végzésében, az alábbiak szerint.

A Parlagrafűmentes Magyarországért Egyesület a kérelmező Sportfólió Kht. részére a Margitszigeti Hajós Alfréd Nemzeti Sportuszoda bővítésére a Fővárosi Közigazgatási Hivatal által kiadott építési engedélyt a Fővárosi Bíróság előtt keresettel támadta meg (az ügy vízjogi vonatkozásait lásd egy későbbi jogesetleírásban). A keresetben kifogásolt kérdések között számos építésügyi szerepelt, illetve két környezetvédelmi kifogás: a szennyvízkibocsátásra nem határozott meg minőségi követelményeket a szakhatóságként eljáró KDV KTVF, valamint a Margitsziget területén az építkezés lebonyolításához kivágott 42 db fa pótlásáért az engedélyes által fizetendő ellenértéket tévesen határozta meg a Budapest XIII. kerületi jegyző (a fapótlás megváltásáért fizetendő összegnél rossz szorzót alkalmazott az építés hatóság).

A perben az alperes Közigazgatási Hivatal – amellet, hogy érdemben is vitatta a kereset megállapításait – épp az 1/2004. KJE jogegységi határozatra alapítva kérdésessé tette a felperes egyesület keresetösségi jogát a nem környezetvédelmi kérdésekben, úgy mint az építésügyi kérdések (telekegyesítés, terepszint alatt beépítés, övezeti besorolás, stb.) és a fapótlás

ellenértékének megállapítása. A szennyvízkibocsátás maradt tehát az egyetlen olyan kérdés, amely nem képezte vita tárgyát abban a tekintetben, hogy arra a felperes keresetösségi joga kiterjed.

Az ügyben eljáró Fővárosi Bíróság 2006. május 29-én kelt (első alkalommal hozott) elsőfokú ítéletében elutasította a felperes keresetét, részben a keresetösségi jog hiányára, részben érdemi megalapozatlanságra hivatkozással:

*„A bíróság rámutat arra, hogy a környezetvédelmi feladatokat és célkitűzéseket felvállaló társadalmi szervezet a fapótlási kötelezettségen belüli fizetési kötelezettség mértékének jogszerűsége tekintetében közvetlen jogi érdekkel nem rendelkezik, ezért számára ezen kérdéskör bírósági felülvizsgálata tekintetében jogi lehetőség nem adódik arra, hogy az összecszerűséget érdemben vitassa.*

*A bíróság e körben arra mutat rá, hogy nem tekinthető környezetvédelmi eljárásnak, illetőleg ehhez szorosan kapcsolódó kérdéskörben a fapótlási kötelezettség ellenérték megállapítása, hiszen itt a fizetésre kötelezett maga az építető és az e kötelezettséget megállapító határozati rendelkezési rész semmilyen módon nem hat ki közvetlenül a felperesre. Ezért a bíróság e tekintetben is arra a megállapításra jutott, hogy a keresetösségi jog hiányában a felperes érveit érdemben nem vizsgálhatja.”*

A felperes felülvizsgálati kérelemmel élt ezen ítélettel szemben, és – meglepő módon – a Legfelsőbb Bíróság végzésben helyezte hatályon kívül az elsőfokú ítéletet és utasította új eljárás lefolytatására a Fővárosi Bíróságot. Végzésének indokolásából:

*„Az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg a felperes keresetösségi jogának hiányát a fapótlási kötelezettség mértékét vitató kereseti kérelem vonatkozásában. [...] A felperesnek a keresetösségi joga a fenti kereseti kérelem tekintetében fennáll, a Ktv. 98. § (1) bekezdése alapján. A fák kivágása miatt fizetendő összegből a kerületben újabb fákat telepítenek, [...]. A fapótlási pénzérték a Budapest Főváros XIII. kerülete számára nyilvánvaló környezetvédelmi érdekeket szolgál, nagyobb pénzüsszegekből több fa telepíthető, ezért fontos környezetvédelmi érdek fűződik ahhoz, hogy a fapótlási pénzérték a jogszabály helyes alkalmazásával kerüljön meghatározásra. A fapótlási pénzérték [...] összecszerűségét a befizetendő összeg szigorú célhoz kötöttsége miatt a felperes jogszerűen kifogásolhatja.”*

Talán első olvasatra nem érzékelhető teljességében, hogy miért is jelent ez a döntés gyökeres szakítást az 1/2004. KJE szemléletével. Márpedig radikálisan eltér a KJE szellemétől, hiszen amit a felperes kifogásolt, az



ad 1. nem a KTVF által hozott szakhatósági határozat rendelkezése, hanem az építéshatóság egyik előírása volt;  
 ad 2. nem környezetvédelmi jogszabályban foglalt előíráson alapult, hanem építésügyi kérdéskörbe tartozó jelenségre reagált; végül  
 ad 3. nem szűken vett környezetvédelmi kérdést tárgyalt, hanem pénzügyi jellegű, fizetési kötelezettségre vonatkozó témájú volt.

Példa ez a végzés (és az annak folyamányaként megismételt eljárásban hozott új elsőfokú ítélet, valamint az azt végül helyben hagyó Legfelsőbb Bírósági felülvizsgálati ítélet) arra, hogy az ügyféli jog határai bővíthetők.

A gyakorlat a környezetvédelmi hatóságok előtti eljárások esetében megítélésünk szerint egységesebbnek tekinthető. Az egyéb közigazgatási hatóságok esetében a kép már sokkal árnyaltabb – példaként kiemelve a repülőterek engedélyezése esetében lefolytatandó zajgátló védőövezet-kijelölési eljárásokat, melyekben a közlekedési hatóságok járnak el, vagy említhetjük az erdészeti hatóságok hatáskörébe tartozó engedélyezési jogköröket is – a gyakorlat közel sem mondható ellentmondásmentesnek.

### **Ügyféli jogok önkormányzatok számára**

A Legfelsőbb Bíróság 2004. szeptember 30. napján hozott, az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. KJE számú jogegységi határozata szerint a keresetösségi jog (perbeli legitimáció) alapvetően anyagi jogi kérdés, a félnek a jogvitában való anyagi jogi érdekelttségére vonatkozik, és így a jogvita érdeme körében bírálható el, hiánya a kereset ítélettel való elutasítását eredményezi.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsának 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozata szerint az Ötv. 1. és 8. §-ában előírt feladatai körében a helyi önkormányzatokat megilleti az Áe. 3. §-ának (4) bekezdésében meghatározott ügyféli - valamint a Pp. 327. §-ának (1) bekezdésében szabályozott perindítási - jogosultság.

A jogegységi határozat indokolásában kifejtettek szerint az Áe. 3. § (4) bekezdésének első és második fordulatát nem lehet egymástól elszakítottan értelmezni. Az ügyfélképesség mindkét fordulata feltételezi az ügy által történő érintettséget. Az ügyféli érintettségnek - a fél jogát vagy törvényes érdekét illetően - mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. A feladatkörében eljáró szervet is akkor illetik meg az ügyfél jogai, ha az ügy feladatkörének jogszerű ellátását közvetlenül érinti. Irányadó ez az önkormányzatok esetében is.

Az irányadó bírósági gyakorlat, a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE és 3/2006. KJE számú jogegységi határozata szerint az ügyféli érintettségnek - a fél jogát vagy törvényes érdekét illetően - mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. Csak az lehet ügyfél, akire a határozat rendelkezésének közvetlen kihatása van.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a magyar jogrendben érvényesülő rendszere az alanyi jogvédelem. A jogvédelem terjedelmét a fél anyagi jogán esett sérelem határolja körül; a keresetindítás feltétele, hogy a közigazgatási határozat a fél anyagi jogát sértse, vagy veszélyeztesse. A közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél jogképessége, továbbá, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát, vagy jogos érdekét érintse. A jogos érdek fogalma alatt a jogszabályon alapuló, jog által védett érdeket kell érteni. A fél érintettsége a keresetőségi jogban (perbeli legitimáció) valósul meg. A keresetőségi jog közvetlen érintettséget, meghatározott érdekeltégi kapcsolatot feltételez. A felperesi perbeli legitimáció alapja a per tárgya és a felperes közötti közvetlen kapcsolat, míg közvetett érintettségéből nem származik keresetőségi jog.

A települési önkormányzatok ügyféli jogosultsága körüli jogviták, illetve jogértelmezések összetett jellegére mutat rá a következő jogeset is:

Egy települési önkormányzat ügyféli jogosultságának megállapítását kérte a Tököli reptér megvalósítása során a repülőtér zajgátló védőövezetének kijelölési eljárásában a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légiközlekedési Igazgatóságától. A hatóság az önkormányzat ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelmét első fokon elutasította az Ae. 3. § (4) bekezdésére hivatkozással, amelynek értelmében ügyfél az a magánszemély, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amelynek jogát, vagy jogos érdekét az ügy érinti.

A hatóság szerint a zajgátló védőövezetek kijelölésénél irányadó jogszabályok figyelembe vételével készült számítás alapján a zajgátló védőövezet nem érinti a város területét, ezért a település önkormányzatát az ügyféli jogosultság nem illeti meg.

A határozat ellen a település önkormányzata fellebbezést nyújtott be. A másodfokú eljárás során a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatal az első fokú határozatot megsemmisítette és az eljárást új eljárás lefolytatására utasította, azon az alapon, hogy az eljárást a döntés indokolásakor nem tett eleget maradéktalanul a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt alaki követelményeknek. Ugyanakkor, az ügyféli jogosultság

kérdésében a másodfokon eljáró hatóság is amellyel foglalt állást, hogy a repülőtér üzemeltetése során okozott zavarás csak abban az esetben alapozná meg az önkormányzat ügyféli jogosultságát, ha az a jogszabályokban rögzített határértékeket meghaladná. A hatóság határozata szerint az önkormányzat ugyanakkor semmilyen módon nem valószínűsítette a zavarás fennálló, vagy a tervezett beruházás megvalósulását követően fellépő, a határértékeket meghaladó mértéke szerinti voltát, ezért az önkormányzat kizárása – abban az esetben, ha az alapeljárásban benyújtott és a hatóság által megfelelően ellenőrzött számításokkal mindez alátámasztott – megfelel a jogszabályoknak.

A másodfokú közigazgatási határozat ellen az önkormányzat keresettel fordult a bírósághoz, s kérte a határozat hatályon kívül helyezését, azon az alapon, hogy a tököli repülőtér létesítése iránti engedélyezési eljárás az önkormányzat jogos érdekét közvetlenül érinti, figyelemmel a Ket. 15. § (1)-(2) és (4) bekezdéseiben, valamint a 172. § e) pontjában foglaltakra. Az önkormányzat álláspontja az ügyben az volt, hogy a hatásterület meghatározása alapján az ügyféli jogosultság fennállását a rendszeres, számottevő mértékű, nem pedig a határértéken felüli zajterhelés szabályozza, mint a hatásterületet, illetve az ügyféli jogot megalapító körülményt. Az ügyféli jog határértéken felüli zajterheléssel érintett területekre történő leszűkítése ellentétes a Ket. ügyféli jogra vonatkozó szabályaival.

A bíróság a felperesi kérelemnek helyt adott; a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezte és az alperesi hatóságot új eljárásra utasította. A határozat indoklása szerint az önkormányzat az ügyben a Ket. 15. § (1)-(2) és (4) bekezdései, valamint a 172. § e) pontja alapján ügyfélnek minősül, mert az Ötv. 8. § (1) bekezdésében előírt, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítésére vonatkozó feladatát az ügy érinti. A perben megfelelően igazolást nyert, hogy a tervezett létesítmény, a polgári repülőtér, illetőleg az ott tervezett repülési tevékenység rendes üzemvitel mellett rendszeresen számottevő mértékű hátrányos fizikai hatást – zajterhelést – gyakorolhat az önkormányzat közigazgatási területén, illetőleg annak egy részén.

A bíróság rámutatott arra is, hogy a zaj érzékelése valóban szubjektív dolog, azonban az önkormányzat megfelelően alátámasztotta, hogy a város közigazgatási területének egy részén a meglévő, sportcélú repülési tevékenység is számottevő mértékű zajterhelést gyakorol. Az ítélet indoklása szerint a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 15.) Korm. rendelet 2-3. §-aiban meghatározott, és a 4. § szerint számított zajgátló védőövezetekre vonatkozó számítási eredmények jóváhagyott dokumentumait és a zajgátló védőövezetet kijelölő határozatot a 7. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi és közegészségügyi hatóságok,

valamint az érintett önkormányzatok képviselő-testületei részére kell megküldeni. Nem jelenti ez azonban azt, hogy az ügyfelek körét kizárólag e jogszabályhely alapján kellene meghatározni. A Ket. 15. §-a ugyanis a 176/1997. (X. 11.) Korm. rendeletben megjelöltekhez képest szélesebb körűen határozza meg azt, hogy ki minősülhet ügyfélnek. A 176/1997. (X. 11.) 2. § (1) bekezdése szerint a zajgátló védőövezet a repülőtér környezetének az a része, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a közlekedésből származó zajnak külön jogszabályban meghatározott zajterhelési határértékeit. A Ket. 172. § e) pontja viszont nem írja elő a jelen ügy vonatkozásában sem azt, hogy a zajterhelési határértékeket meghaladó mértékű zajterhelés alapozhatná csak meg az ügyféli minőséget, az ugyanis számottevő mértékű hátrányos fizikai hatásról, zajterhelésről szól, amelyet a bíróság a jelen ügyben alátámasztottnak talált.

Amint arra a bíróság ítéletében rámutatott, a Ket. által meghatározott ügyfélfogalom szűkítését a zajgátló védőövezet kijelölésére vonatkozó jogszabályok nem teszik lehetővé. A felperes önkormányzat által képviselt jogi álláspontot támasztja alá az önkormányzatok perindítási jogosultságáról szóló 2/2004. számú közigazgatási jogegységi határozat is, amely az Áe. hatálya alatt született, és amelynek I. pontja megállapítja, hogy az Ötv. 1. és 8. §-ában előírt feladatai körében a helyi önkormányzatokat megilleti az Áe. 3. §-ának (4) bekezdésében meghatározott ügyféli – valamint a Pp. 327. §-ának (1) bekezdésében szabályozott perindítási – jogosultság.

A bíróság ítélete ellen a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatala nyújtott be felülvizsgálati kérelmet; felülvizsgálati kérelmében a másodfokú hatóság lényegében a bizonyítékok szabad mérlegelését támadta azzal az állításával, hogy a felperesi önkormányzatnak nincs ügyféli jogállása a felülvizsgált ügyben. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy az alperesi hatóságoknak a Ket. alapján kellett eljárniuk, az ügyféli jogállás megállapítására a Ket. személyi hatályt szabályzó rendelkezéseit kellett alkalmazniuk. A 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól 2. §-ának a) pontja – amely anyagi jogi rendelkezés – összhangban van a Ket. személyi hatályra vonatkozó rendelkezéseivel, ugyanakkor a Ket. 15. § (3) bekezdése szerinti részletesebb ügyfélfogalmat a 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet nem állapít meg.

A leírtak alapján a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

## II.2. A környezetjog egyes közigazgatási jogintézményei

### II.2.1. A jogintézményekről általában

A **közigazgatási jogintézmények** hagyományos eszközeit a szabályozandó és igazgatandó tevékenységek, magatartások folyamatába való közvetlen beavatkozással lehet többnyire azonosítani, de a közvetlenség mindinkább átadja a helyét a közvetett eszközöknek. A közhatalmi jelenlét állandósulását kétféleképpen lehet érezni, mégpedig valamely magatartást közvetlenül befolyásoló módon, vagy közvetett úton. A megkülönböztető sajátosság tehát az, hogy az adott jogintézmény magát a magatartást, vagy a magatartást motiváló tényezőket érinti-e.

A **közigazgatás eszközei** lehetnek

- kifejezetten megelőzési célúak:
  - engedélyezés és annak altípusai (pl. bejelentés);
  - környezeti hatásvizsgálat és ennek alapján a környezetvédelmi engedély, mint sajátos környezetvédelmi eszköz;
  - egységes környezethasználati engedély;
  - környezetvédelmi felülvizsgálat környezetvédelmi működési engedélyben kiteljesedve;
  - környezeti nyilatkozat vagy állapotvizsgálat felszámolási eljárás vagy csődeljárás esetén;
  - termék- és technológiaminősítés vagy hasonló tartalmú eszközök;
  - határértékek.
- pozitív vagy negatív irányú kötelezést tartalmazó eszközök;
- együttműködési típusú eszközök, illetve az önszabályozás feltételeinek kialakítása;
- gazdasági szabályozó, piacbefolyásoló eszközök;
- szankciók, felelősségi eszközök, melyek – noha közvetett hatásmechanizmust érvényesítenek – magára a magatartásra direkt módon hatnak;
- mindezek feltételeként az ellenőrzés.

A környezetvédelem az elmúlt bő évtizedben – a szakhatósági hozzájárulás lehetőségeinek megtartása mellett – kialakította saját **engedélyezési rendszerét**, amelyet folyamatosan módosítottak, kiegészítettek, mint eddig számos esetben elmondtuk, elsősorban az EU jog követelményeinek megfelelően.

Az engedélyezés, mint közhatalmi döntés nem feltétlenül csak ezen a néven jelenik meg, mert nem elnevezése, hanem tartalma adja a lényegét. A

fentieket megismételve és összefoglalva, az **engedély lényegét** a következőkben ragadhatjuk meg:

- a jogalkotó egyes tevékenységeket absztrakt módon lehetővé tesz;
- a tevékenység tényleges gyakorlását előzetes hatósági döntéshez köti;
- mely döntés nélkül az adott tevékenység gyakorlása jogellenes;
- az engedélyhez kötött tevékenységeket pontosan meg kell határozni;
- az engedély kiadójának hatáskörét ugyancsak pontosan meg kell határozni, beleértve a hatósági jogkör terjedelmét is;
- a döntés lényege tehát a felhatalmazás, jogosítás kiadása;
- az engedélyező döntés követelménye révén mások, akik ilyen jogosítvánnyal nem rendelkeznek, kizártak a tevékenység gyakorlásából;
- és ezzel általában az engedély nélküli tevékenységük szankcióval fenyegetett;
- az engedély tartalmú döntés keretében mód van arra, hogy előzetes feltételeket szabjanak;
- ezen feltételek meglétét az engedélyesnek tanúsítania kell;
- emellett a hatóság feltételeket szabhat az engedély kiadása során is;
- az engedélyezési eljárás kérelemre indul;
- illetve az engedélyezés eljárás is meghatározott rendben történik.

**Engedélynek minősíthetünk tehát minden olyan döntést,** amelynek elnevezése is engedély, de amikor egyes létesítményekre kibocsátási határértékeket kell megállapítani, mely szintén működési előfeltétel (ez a helyzet az új, helyhez kötött légszennyező pontforrások egyedi kibocsátási határértékének meghatározása esetében), ugyancsak engedély-struktúrájú döntésről van szó, ahogyan általában „jogosítvány” elnevezéssel is engedélyezési tartalmú hatósági határozatot bocsátanak ki. Annak alapján, hogy az engedélyek mennyire közvetlenül vonatkoznak környezeti érdekekre, környezetvédelmi vonatkozásait, súlyukat figyelembe véve három csoportba oszthatjuk:

- a környezet egészének érdekeit integrált szemlélettel felölelő vagy legalábbis erre törekvő engedélyek (környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély és környezetvédelmi működési engedély);
- a környezet egyes elemeihez, illetve az azokat érintő tevékenységekhez kapcsolódó engedélyek, amelyeknek részletesebb tárgyalására később térünk vissza (például különböző engedélyek a vizekkel kapcsolatban, engedélyek a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan, stb.);
- a környezeti érdekekhez csak közvetve kapcsolódó engedélyek, mint az előző pontban körülírt építési engedélyezési eljárás, ahol tehát valóban a

környezetvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulása jelenti a környezeti szempontok figyelembe vételének módját.

A **Környezetvédelmi Törvény 66. § (1) bekezdése** a fentieket foglalja össze jogszabályi formában, éppen ezért – figyelemmel kiemelkedő fontosságára – ezt teljes terjedelmében idézzük:

66. § (1) A környezethasználat

- a) környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén - a b) pontban foglaltak kivételével - a tevékenységre a felügyelőség által kiadott környezetvédelmi engedély,
- b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a felügyelőség által kiadott egységes környezethasználati engedély,
- c) környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a felügyelőség által kiadott környezetvédelmi működési engedély,
- d) egyéb, az a)-c) pont hatálya alá nem tartozó - külön jogszabályokban meghatározott - esetekben a felügyelőség, illetőleg az önkormányzati környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban együtt: környezetvédelmi hatóság) által kiadott határozat, vagy szakhatósági állásfoglalásuk figyelembevételével más hatóság által kiadott határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetőleg folytatható.

A törvény által is megnevezett **három, integrált típusúnak mondható engedélyt** kiemelve, ezek a következő módon kapcsolhatók össze egy környezethasználó tevékenység menetével, alakulásával:

Engedély típusa	Kapcsolat a környezethasználathoz
Környezetvédelmi engedély	A tervezés fázisában, közvetlenül környezethasználatra nem, csupán a további engedélyek beszerzésére jogosít
Egységes környezethasználati engedély	Két altípusa: 1. A tervezés fázisában, de már a megvalósításhoz közelebb, jogosít környezethasználatra 2. A környezethasználó tevékenység megvalósulásának folyamatában jogosít környezethasználatra
Környezetvédelmi működési engedély	A környezethasználó tevékenység megvalósulásának folyamatában, jogosít környezethasználatra

A közigazgatási eszközök közül a **kötelezések, korlátozások** a környezethasználó tevékenység tényleges aktivizálódásának időszakában

jelennek meg. A tevékenység megvalósulási menetének első eleme volt a tevékenység megkezdése, illetve ennek feltételrendszere, melynek folyamatában jelentek meg az engedélyezés intézményei. A megvalósulás menetének következő lépcsőjeként kerülhet sor a konkrét kötelezettségek megjelölésére, valamint az általános és különös kötelezettségek megvalósulását elősegítő különböző negatív vagy pozitív tartalmú beavatkozási lehetőségekre.

A kötelezések és korlátozások közvetlen beavatkozást jelentenek a környezetre veszélyes vagy ártalmat jelentő magatartásokra és ennek megfelelően hatékony eszközök lehetnek. A kötelezés és korlátozás ennek megfelelően az ügyfél érdekviszonyait közvetlenül érinti, itt mutatkozik meg a legközvetlenebbül a hatóság közhatalmi szerepe is. A kötelezés révén a közigazgatási szervek az ügyfelek életébe parancsukkal beavatkoznak, sőt a kötelezett esetleges ellenszegülése esetében további kényszerintézkedéseket is vehetnek igénybe. A hatóságok egyrészt kötelezhetnek a jogszabályban előírt kötelezettség teljesítésére – például tisztítóberendezés létesítésére –, másrészt a jogszabályok keretei között olyan új magatartásra, melyet a változó körülmények tesznek szükségessé. A hatósági kötelezésre a környezetvédelem körében vagy az esetleges sérelmes környezeti helyzet vagy állapot bekövetkezésének elkerülése érdekében, vagy a sérelmes helyzet további fennmaradását megakadályozandó kerülhet sor.

A **kötelezések és tiltások** amellet, hogy közvetlen beavatkozási lehetőséget teremtenek a vonatkozó tevékenységek menetébe, egyben jogsértő tevékenységre reagálva a **felelősség megállapítása jogkövetkezményeként is alkalmazhatók**, így szankcióként is szolgálhatnak. A kötelezés és tiltás tényleges szerepét az dönti el, hogy megjelenik-e a jogellenes magatartás, jogsértés, avagy sem.

A **közigazgatási jogi felelősség** lehetőségei

- a közigazgatás jogszabályi feltételeiben;
- illetve a jogszabályi felhatalmazásokon alapuló közigazgatási határozatokban foglalt feltételek, elvárások megsértésnek következményei;
- mégpedig kötelezettségek teljesítésének elmaradása vagy tilalmak által megfogalmazott követelmények megszegése eseteire vonatkoztatva; és
- az esetek legtöbbszörében nem igénylik a felróhatóság, tehát az elkövető valamilyen negatív tudattartalmának vizsgálatát. Ez alól csupán a szabálysértések jelentenek teljes mértékben kivételt, ahol szándékosság vagy gondatlanság az alkalmazás feltétele, illetve más kivételeket az egyes jogszabályok is megfogalmazhatnak.



A szankcionálásnak (**büntetésnek**) kettős általános célja van: elsősorban a további jogsértés elkerülése, részben a szankcióval való fenyegetés, részben a tényleges szankcióalkalmazás elrettentő erejében bízva, másodsorban pedig van megtorló funkciója is. A közigazgatási szankciók lehetőségei közül **három fő típust** említünk meg:

- a kötelezések, tilalmak lehetőségét;
- a bírságolást, különösen a környezetvédelmi bírságot; illetve
- a szabálysértési tényállások alkalmazását.

Mindenféle közigazgatási beavatkozás, illetve felelősség megállapításának előfeltétele a megfelelő **ellenőrzés**, melynek révén a hatóság információkat gyűjt egy környezethasználó tevékenységről. Az ellenőrzésnek számos megvalósítási módja lehetséges, az eseti ellenőrzéstől a folyamatos figyelemmel kísérésig. Az ellenőrzés feladataiban a társadalom, a közigazgatási szervek és maguk a provizórikus szennyezők is osztozhatnak. A **különböző ellenőrzési lehetőségek** természetesen más és más szabályozással és kötelezettségekkel járnak. Az ellenőrzés lehetőségeit három nagy csoportra oszthatjuk:

- önellenőrzés, amely jogi kötelezettség a környezethasználó felé – olyan elemekkel kiegészítve, mint a nyilvántartás és jelentéstétel – és nem azonosítható az önkéntes ellenőrzéssel;
- társadalmi ellenőrzés, mint a társadalmi részvétel eddig külön nem említett területe; illetve
- hatósági ellenőrzés, melynek megvalósításában osztoznak a környezetvédelmi hatóságok, a környezetvédelemmel csupán az általános elvárások szintjén kapcsolatot tartó társhatóságok és az önkormányzatok, nem beszélve az ellenőrzés olyan hivatásos szerveiről, mint az ügyészség vagy a regionális államigazgatási hivatal.

A **közgazdasági eszközök** egy teljesen eltérő szabályozási logikát testesítenek meg, s a megfelelő **gazdasági ösztönző, szabályozó rendszer** kialakítása során legalábbis két különböző ismérvet kell egyszerre kielégíteni:

- a gazdasági vagy piaci eszközök elsődleges feladata a környezeti érdekek megfelelő képviselete és védelme, legalábbis a minimálisnak mondható követelmények érvényesítése;
- ezzel egyidejűleg mindezen eszközök a piac szerves részét alkotják, így alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a valós árak megállapításában közreműködjenek, nem utolsósorban pedig a szabadpiaccal konform megjelenési formát kell, hogy öltsenek.

Akárhogy is alakítjuk a piaci eszközöket, azok vagy ösztönző, vagy éppen ellenkezőleg, elriasztó, taszító szerepet tölthetnek be. Éppen ezért a gazdasági eszközök területe rugalmasabb intézményeket kíván, mint a közigazgatási eszközök általában, hiszen különböző igényeknek kell sokszor nagyon eltérő körülmények között megfelelni.

Külön csoportot alkotnak az **önszabályozási eszközök**, amelyek segítségével a szabályozási módszereknél már elmondottak szerint jobban aktivizálható a környezethasználók saját tevékenysége. Egy példaként említsük meg az **önkéntes megállapodásokat** (pl. a Ket. által bevezetett hatósági szerződést), a jogalanyok és a szabályozás végrehajtásáért felelős állami szervek közötti megállapodásokat, a környezetvédelmi követelmények hatékonyabb megvalósítását szolgáló szerződéseket értve ez alatt, melyeknek feltétlenül megfelelően rendezett formában kell megjelenüük.

## II.2.2. Egyes közigazgatási jogintézmények kiemelt problémái

Elsőként a fentiekben integrált típusú engedélynek mondott jogintézményekre térünk ki, tehát a környezeti hatásvizsgálat – környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély és harmadikként a környezetvédelmi felülvizsgálat – környezetvédelmi működési engedély hármására. Ide soroljuk majd a telepengedélyezés problémáját is, annak ellenére, hogy az nem kifejezetten környezetvédelmi engedély, de ilyen funkciója is jelentős lehet.

### II.2.2.1. Környezeti hatásvizsgálat

Az első kérdés az, hogy a tevékenység megkezdéséhez milyen engedélyre van szükség. Ezt alapvetően a környezetvédelmi engedélyezést szabályozó 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet útmutatása alapján ismerhetjük meg. **A környezeti hatásvizsgálat meghatározott tevékenységekhez kapcsolódik, azok környezetvédelmi engedélyezése előfeltételeként.** A tevékenységek meghatározása a részletes szabályokat adó kormányrendelet mellékletében adott listák alapján történik, minden esetben arra figyelemmel, hogy a **környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység** megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni. A hatásvizsgálati eljárás lefolytatásának kötelezettsége az új létesítményekre, tevékenységekre terjed ki, valamint azok jelentős módosítására.

Ezek szerint ha egy tervezett tevékenység:

- a) csak az 1. számú mellékletben szerepel, akkor környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján környezetvédelmi;

- b) az 1. és a 2. számú mellékletben egyaránt szerepel, akkor környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alapján egységes környezethasználati;
- c) csak a 2. számú mellékletben szerepel, akkor 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) az eljárási feltételek követelményei szerint jelentősek, környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás;
- eb) az eljárási feltételek követelményei szerint nem jelentősek – ami természetesen nem jelenti azt, hogy azok tényleges környezeti hatása ne lenne jelentős – egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alapján egységes környezethasználati

engedély szükséges a végzéséhez.

A kormányrendelet a hatásvizsgálatra kötelees tevékenységeket mellékleteiben sorolja fel, mégpedig oly módon, hogy e tevékenységeket eleve **két csoportba** sorolja:

- a rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza azokat a tevékenységeket, amelyek **minden esetben hatásvizsgálat kötelesek**, amelyekről tehát már a jogalkotó feltételezi, hogy hatásuk jelentős lehet. Összesen 57 tételből áll ez a lista, magában foglalva olyan tevékenységeket, létesítményeket, mint vadaskert védett természeti területen és erdőterületen, ún. egyéb külszíni bányászat 25 ha területtől, illetve védett természeti területen méretmegkötés nélkül, cementgyártás 500 t/nap termelési kapacitástól, szélerőmű telep 10 MW összteljesítménytől országos jelentőségű védett természeti területen, gyorsforgalmi út (autópálya, autóút), repülőtér 2100 m alaphosszúságú futópályától vagy sípálya (a kapcsolódó létesítményekkel együtt) országos jelentőségű védett természeti területen, stb.;
- a rendelet 3. sz. melléklete azokat a tevékenységeket, létesítményeket sorolja fel, amelyek esetében **a felügyelőség döntésétől függően kell lefolytatni a hatásvizsgálatot**, amikor tehát a hatás jelentőségét esetenként kell megítélni. Ez a lista 144 tételből áll, pl. faültetvény telepítése 30 ha-tól, húsfeldolgozás 10 ezer t/év késztermék előállításától, tejtermékek gyártása 200 t/nap beérkezett tejmennyiségtől, cellulózgyártás, nyomtatott áramkör előállítása automata gépsoron, geotermikus erőmű 20 MW villamos teljesítménytől (ásvány-, gyógy- és

ivóvízbázis védőövezetén, védett természeti területen méretmegkötés nélkül), közúti gépjárműjavító telep 50 db egy időben javítható gépjárműtől, autóbusz-pályaudvar 24 gépkocsiállástól, nem veszélyes hulladék hasznosítása 10 ezer t/év kapacitástól, stadion, sportcsarnok 10 ezer fő befogadóképességtől, stb.

Természetesen a rendelet mellékleteiben nem szereplő tevékenységek – amelyek köre sokkal szélesebb a rendelet listájában szereplőknél – ugyan sem környezetvédelmi, sem egységes környezethasználati engedélyt nem igényelnek, de ez nem zárja ki, hogy más, sajátos környezetvédelmi típusú engedélyezés tárgyai legyenek.

#### II.2.2.2. Előzetes vizsgálat

Az 1. vagy a 3. számú mellékletben szereplő tevékenységeknél, valamint a 2. számú mellékletben szereplő új tevékenységeknél a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást előzi meg az előzetes vizsgálati eljárás, melynek célja, hogy eldöntse: kérdéses esetekben kell-e környezeti hatásvizsgálatot lefolytatni. Ez az eljárás hivatott arra, hogy a vizsgálat tartalmi kérdéseit is behatárolja.

Említsük meg, hogy 2009. augusztus 1-től a felügyelőség a környezethasználó kezdeményezésére az előzetes vizsgálat helyett előzetes konzultációt folytat le, ha ennek feltételei fennállnak.

A jogszabály meghatározza – 5. sz. mellékletében – azokat a **szempontokat, amelyek alapján a felügyelőség eldöntheti, szükséges-e a hatásvizsgálat, avagy sem.** Ezek között szerepelnek a következő szempontok:

- A tevékenység jellemzői, pl. a terület igénybevételenek nagysága, beleértve a kapcsolódó műveletek, létesítmények területigényét is; kapacitásának vagy más méretjellemzőjének nagysága; környezetterhelésének nagysága, jelentősége; stb.
- A telepítési hely és a feltételezhető hatásterületek érzékenysége, pl. a táj érzékenysége, tekintettel a jelenlegi területhasználatra, tájhasználatra és a tájképre; az érintett természeti erőforrások relatív szűkössége, minősége, megújulási képessége; abszorpciós kapacitása (beleértve az érintett környezeti elemek és rendszerek terhelhetőségét, megújulási képességét, szennyezésmegkötő- és pufferkapacitását).
- A várható környezeti hatások jellemzői, pl. területi kiterjedésük és a területen élő, várhatóan érintettek számának nagysága; összetettségük, bonyolultságuk; nagyságuk, erősségük; bekövetkezésük valószínűsége; tartósságuk, gyakoriságuk, visszafordíthatóságuk, stb.

**KÖKI Center**

A jogalkotó a környezetvédelmi felügyelőséget mérlegelési jogkörrel ruházta fel a tekintetben, hogy az egyes beruházások megvalósítását megelőzően kötelezi-e a beruházót környezeti hatásvizsgálat elvégzésére. A mérlegelés során figyelembe veendő, jogszabály által előírt szempontok értékelése azonban nem mutat egységes képet, a hatóság nem képvisel következetes álláspontot a hasonló ügyekben, illetve akár egy ügyön belül is kirívó módon eltér egymástól az első, illetve a másodfok álláspontja.

2006-ban az R. Zrt. Budapest XIX. kerületében, Kőbánya-Kispest metróállomás melletti, közel 55 ezer négyzetméternyi területen bevásárló központ létesítése érdekében előzetes vizsgálati dokumentációt nyújtott be a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (KDV KTVF).

A beruházással érintett területeken füves sportpálya és egy kis erdő helyezkedett el. A KDV KTVF megállapította és határozatában rögzítette, hogy a létesítmény várhatóan jelentős hatással lesz a környezetre, ezért a kérelmezőt környezeti hatásvizsgálat elvégzésére kötelezte.

Az előzetes vizsgálati dokumentációt készítő P. Kft. a beruházó nevében fellépve fellebbezte meg az első fokú hatóság döntését. Ennek nyomán az OKTVF a határozatot megváltoztatta és rögzítette, hogy a létesítmény nem lesz jelentős hatással a környezetre, környezeti hatásvizsgálat elvégzése nem szükséges.

A Főfelügyelőség döntésével szemben a Levegő Munkacsoport és a helyi lakosokat képviselő szervezetek bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Fővárosi Bírósághoz, amely ítéletében a hatóság mindkét határozatát hatályon kívül helyezte és az első fokon eljáró felügyelőséget új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság nagyrészt egyetértett a civil szervezetek álláspontjával és jogszabálysértőnek találta a Főfelügyelőség határozatát, mivel az egyes tényezőket, nem vizsgált és értékelt kellő alaposággal.

A bíróság rögzítette, hogy a tevékenység jellemzőit tekintve jelentős beruházás, mivel az a részben be nem épített területen többszintes zárt sorú létesítmény megvalósítását tűzi céljául, melynek forgalomművelő hatása nem lehet kérdéses, ráadásul a tervezett létesítmény hatásai viszonylag kis távolságon belül közel 3000 lakást érinthetnek. Az ítélet indokolása tényként rögzítette továbbá, hogy a hatásterület zajterhelése, valamint a szálló por mennyisége már a beruházást megelőzően is meghaladta a határértékeket,

ezért különös figyelemmel kell lennie a hatóságnak e körülményekre, hiszen a határérték feletti terhelés kismértékű növekedése, illetve ennek észrevehetetlensége nem igazolhatja a beruházás környezeti hatásainak nem jelentős voltát. A Főfelügyelőség határozatának rendelkező része megállapította, hogy a létesítménynek nem lesznek jelentős környezeti hatásai, miközben indoklásában kifejtette, a levegő-tisztasággal kapcsolatos vizsgálatok nem voltak megfelelőek.

A megismételt eljárásban a beruházó gyakorlatilag a korábbiaknak megfelelő tartalommal benyújtott előzetes vizsgálati dokumentációja alapján az elsőfokú hatóság határozatában megállapította, hogy a beruházásnak jelentős környezeti hatása nem lesz, így környezeti hatásvizsgálat elvégzésére kötelezést nem írt elő. A határozat elleni fellebbezés nyomán a Főfelügyelőség 2008. október 29-én kelt határozatában részben megváltoztatta az elsőfokú határozatot, ám továbbra is úgy ítélte meg, hogy a beruházás jelentős környezeti hatással nem bír, és ezért nincs szükség környezeti hatásvizsgálatra. E döntéssel szemben az érintett civilek újra bírósági felülvizsgálatot kértek, később azonban keresetüktől elálltak a beruházó vállalásai miatt.

Jelen ügyben az első és másodfok eltérő módon ítélte meg, és indoklásában alig követhető szempontrendszer alapján minősítette a tervezett beruházást jelentős, később pedig nem jelentős környezeti hatású létesítménynek.

**Az előzetes vizsgálati eljárásnak mind a környezeti hatásvizsgálat, mind az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során jelentősége van.** A jogszabályi elvárások szerint a környezethasználó meghatározott feltételek mellett előzetes vizsgálatot köteles kezdeményezni a felügyelőségnél. Az **eljárás kérelemre indul**, amelyhez csatolni kell az előzetes vizsgálati dokumentációt. Az előzetes vizsgálati dokumentáció némileg eltérő tartalmú, annak megfelelően, hogy hatásvizsgálatról, illetve egységes környezethasználati engedélyről van-e szó.

### **Eurovegas**

A jelentős hatás értelmezése, értékelése nem egyszerű feladat, esetenként kifejezetten problematikus azt megbecsülni (megjósolni), hogy egy beavatkozásnak milyen környezeti hatásai várhatók, hát még definitív módon megállapítani, hogy milyenek lesznek. A jogszabály néha hiába tartalmaz útmutatást és az európai jog (beleértve az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatát) is esetenként hiába az eligazítást, a magyar környezetvédelmi közigazgatás tud olyan eseteket produkálni, amik elgondolkoztatják a környezetvédő társadalmi szervezeteket, sőt mi több, fellépésre készítetik őket.

Ilyen ügy a Bezenyére, az osztrák-szlovák-magyar határ találkozási pontja közelébe, de magyar területre tervezett Eurovegas szórakoztató központ is.

Az elsőfokú KTVF a PHASE 1 ASSET Kft. által a Bezenye, 1301/2 hrsz. ingatlanon tervezett „Eurovegas” Szabadidő és Szórakoztató Központ I. fázisában megvalósuló 16 hektáros területfoglalású létesítmények létesítésével és üzemeltetésével kapcsolatosan H-4179-17/2009. számú határozatában megállapította, hogy kizáró ok nem merült fel, a létesítés és üzemeltetés során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartja indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését. A határozat indokolási részében a KTVF természet- és tájvédelmi szempontból megállapította, hogy a beruházással érintett ingatlanok nem országos jelentőségű védett természeti területek, nem részei a Natura 2000 hálózatnak, a beruházás területe azonban szomszédos a Mosoni-sík elnevezésű, HUFH 10004 kódszámú Natura 2000 területtel (különleges madárvédelmi terület). Jelölő faj többek között a tűzok, hazánk fokozottan védett madárfaja. Natura 2000 hatásbecslést követően a hatóság megállapította, hogy a beruházás a Natura 2000 terület jelölő fajaira várhatóan nem lesz káros hatással.

A Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület ezzel az indokolással nem értett egyet, az ügyet az OKTVF elé vitte és az elsőfokú határozatot megfellebbezte. Indokai között megemlítette, hogy a Felügyelőség megállapításait cáfolja a tűzokvédelmi LIFE program 2004-2008 között dolgozó területi referensének tanulmánya, ami szerint a tervezett beruházás által igénybe venni kívánt területen is előfordulnak tűzokok:

*„A Modrovits-földeknek nevezett szántók Rajka külterületéhez tartoznak, az M15-ös gyorsforgalmi út és a Hegyeshalomról Rajkára vezető vasút közti terület középső részén, a Rétárok-csatorna bal partján elterülő, több száz hektáros nyílt területen fekszenek. Büdöskútnak pedig a Bezenyétől délnyugatra, a Hegyeshalmot Bezenyével összekötő úttól délkeletre, az egykori bezenyei laktanya környékén lévő részt nevezik, ami szintén több száz hektárnyi, nyitott térség.”*

Elmondások alapján, illetve a tűzokok rendkívüli területhűségét ismerve, a területen valószínűleg már az 1990-es évek előtt rendszeresen előfordult tűzok, ám erről írásos dokumentum nem áll rendelkezésre. Észlelések történtek több alkalommal, 2003-tól folyamatosan. Hivatásos vadászok számoltak be arról, hogy Büdöskúton alkalmanként 1-5, a Modrovits-földeken 15-20 példányt „szoktak látni”. A 2008. július 27- i észlelésről már fotó is készült, sőt 2009. május 2-án maga a területi referens is tűzokfészket talált Büdöskúton és a Modrovits- földeken.

A túzok (*otis tarda*) szerepel a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet 4. számú mellékletében, fokozottan védett. Eszmei értéke 1.000.000 Ft. Szerepel továbbá az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 1 A) számú mellékletében, közösségi jelentőségű madárfaj.

A túzokot globálisan veszélyeztetett, érzékeny és sérülékeny fajként tartjuk nyilván, szerepel az Európai Unió "Madárvédelmi Irányelve" I. sz. mellékletében, a Berni Egyezmény II. függelékében, a Bonni Egyezmény és a CITES – Washingtoni Egyezmény – I. függelékében.

A vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv 4. cikk (1) bekezdése szerint az 1. mellékletben említett fajok fennmaradásának és szaporodásának biztosítása érdekében elterjedési területükön az élőhelyüket érintő különleges védelmi intézkedésekre van szükség. A (4) bekezdés kimondja, hogy a fenti területeken a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az élőhelyek szennyezésének vagy elpusztításának, illetve a madarak bármiféle zavarásának elkerülése érdekében. Az 5. cikk d) pontja szerint a tagállamok megtiltják a madarak szándékos zavarását, amennyiben a zavarás jelentős lenne az irányelv céljait tekintve. A 9. cikkben említett érdekek jelen ügyben nem állnak fenn, tehát azokra nem lehet hivatkozni (közbiztonság, közegészség, stb.). A túzok az említett irányelv 1. mellékletében szerepel, ami azokat a fajokat tartalmazza, amelyek fennmaradásának és szaporodásának biztosítása érdekében elterjedési területükön speciális védelmi intézkedésekre van szükség.

A Bonni Egyezmény a vándorló vadon élő állatfajok védelmére egyetértési memorandumot fogadott el a túzok kelet-közép-európai állományának megőrzésére (*Memorandum of Understanding on the Conservation and Management of the Middle-European Population of Great Bustard*). A megállapodást 2000 novemberében írták alá a jordániai Amman városában, az IUCN világkonferenciáján. A memorandum aláírásával Magyarország sok egyéb pont között az alábbiak teljesítését is vállalta: a túzok élőhelyének védelmét célzó programok végrehajtása, különös tekintettel megfelelő mezőgazdasági szakmapolitikai eszközök bevezetésére, az ÉTT program alkalmazására; környezeti hatásvizsgálat végzése a túzok élőhelyeit érintő beruházásokkal kapcsolatban.

Ezek, és a létesítmény paramétereinek ismeretében az MME szerint nem megalapozott az eljárás KTVF azon megállapítása, hogy a szórakoztató



központ „létesítése és üzemeltetése során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás”.

Az első ütemben megvalósítandó beruházás-elemek közül

- a 314/2005. Korm. r. 3. sz. mellékletének 140. pontjában foglalt 3 ha-os területfoglalási küszöbértéket több, mint ötszörösen haladja meg (16 ha)
- az ugyanott meghatározott 300 parkolóhelyes küszöbértéket kilencszer (!) haladja meg (2.700 parkoló)
- végül teljesíti a 125. pont alatt szabályozott követelményeket, hiszen a területen létesül egy golfpálya is

Érdekes, hogy maga a határozat indokolása mondja ki két egymást követő bekezdésben, hogy „jelentős környezeti levegőterhelés” és „jelentős forgalom növekedés” várható a létesítmény megépítése és üzemeltetése kapcsán. Ugyancsak önellentmondás, hogy megállapítja a határozat (3. oldal), hogy bár a szórakoztató központ „leginkább kiemelkedő, ill. meghatározó tájképi eleme lesz” a tájnak, és mint ilyen, „nem illeszkedik szervesen a tájba”, mégsem jut arra a következtetésre, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása indokolt. Leginkább szembetűnő az a kontraszt, amikor a hatóság megállapítja, hogy a létesítmény „Közép-Európa legnagyobb szórakoztató központja lenne”, azonban mégis úgy dönt, hogy ennek megépülését nem kell, hogy környezeti hatásvizsgálat megelőzze. Hasonló körülmények között az Európai Bíróság is megállapította már tagállam jogsértését környezeti hatásvizsgálat elmaradása miatt, konkrétan Spanyolország ellen a **C-322/04.** számú ügyben.

A kérelem és az előzetes vizsgálati dokumentáció benyújtását követően a felügyelőség hivatalában, valamint honlapján közleményt tesz közzé. Ez a közlemény egyéb elemek mellett tartalmazza az eljárások fontos követelményét jelentő társadalmi részvétel biztosítása érdekében a közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével, valamint felhívást arra, hogy a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a környezeti hatásvizsgálat szükségességére, illetve a környezeti hatástanulmány, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési dokumentáció tartalmára vonatkozóan a felügyelőség közleményének megjelenését követő huszonegy napon belül közvetlenül a felügyelőséghez észrevételt lehet tenni.

A felügyelőség a közlemény közzétételével egyidejűleg megküldi a közleményt a tevékenység telepítési helye szerinti település és a feltételezeten érintett települések jegyzőjének, aki haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodik a közlemény közterületen, és a helyben

szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. Ez ugyancsak a társadalmi részvétel hatékonyabb működésének előfeltétele, illetve az észrevételezési lehetőség megkönnyítését szolgálja. A társadalmi részvétel megvalósulásának első módja tehát a nyilvánosság számára az írásos észrevételek beadásának lehetősége. Ennek, illetve a szakhatósági vélemények beérkezésének következményeként a felügyelőség tárgyalást tart, amelyre meghívja a szakhatóságokat és a környezethasználót. A tárgyalás során tisztázni kell az összes olyan kérdést, amely a határozat meghozatalához szükséges. Ha a felügyelőség a nyilvánosság véleményének megismerése érdekében közmeghallgatást tart, az eljárás megindításáról szóló hirdetményben, továbbá a közhírré tétel útján közölt közleményben a közmeghallgatás helyéről és idejéről is értesíti az érintetteket.

A felügyelőség a határozatról szóló közleményt megküldi az eljárásban részt vett önkormányzatok jegyzőinek, akik haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodnak annak közterületen, és a helyben szokásos egyéb módon való közzétételéről.

A környezethasználó a határozat jogerőre emelkedését követő két éven belül kérheti a környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedélyt. A felügyelőség ezt a határidőt kérelemre egy ízben legfeljebb egy évvel meghosszabbíthatja, ha a határozat meghozatalakor alapul vett tényállásban nem történt lényeges változás.

### II.2.2.3. A környezeti hatásvizsgálati eljárás

A 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet meghatározása szerint **a környezeti hatásvizsgálati eljárás lényege**, hogy az a környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységnek

- a) a környezeti elemekre (földre, levegőre, vízre, élővilágra, épített környezetre, ez utóbbi részeként a műemlékekre, műemléki területekre és régészeti örökségre is),
- b) a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére, különösen a tájra, településre, éghajlatra, természeti (ökológiai) rendszerre való hatásainak, továbbá
- c) az előbbi hatások következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében – különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben – várható változásoknak

az egyes esetek sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére terjed ki.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás a környezethasználó kérelmének és – az előzetes vizsgálatot lezáró határozat szerint elkészített – környezeti hatástanulmánynak a felügyelőséghez való benyújtásával indul. **A környezeti hatástanulmány részletes feltételeit** is meghatározza a jogszabály.

A felügyelőség a kérelem benyújtását követően legalább egy helyi vagy országos napilapban és a honlapján közleményt tesz közzé, hasonlóan az előzetes vizsgálati eljáráshoz, illetve ugyancsak megküldi a közleményt és a kapcsolódó dokumentációt a tevékenység telepítési helye szerinti település, valamint a feltételezetten érintett települések jegyzőjének. A jegyzők haladéktalanul, de legkésőbb öt napon belül gondoskodnak a közlemény közterületen és a helyben szokásos egyéb módon történő közhírré tételéről. A közzététel és a betekintési lehetőség biztosításának időtartama legalább harminc nap.

Az előzetes vizsgálatához hasonlóan a felügyelőség a környezeti hatásvizsgálati eljárásba a környezet- vagy természetvédelemmel összefüggő hatáskörrel rendelkező szakhatóságokat vonja be.

A felügyelőség a szakhatósági állásfoglalásokba és az általa kért szakértői véleményekbe, továbbá a hiánypótlásul készült dokumentációba való betekintést is lehetővé teszi az érintett nyilvánosság számára. Ezen túlmenően az ügyben keletkezett és a döntéshozatal szempontjából lényeges környezeti információkat az érintett nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

A felügyelőség a kérelem benyújtása után – a telepítés helye szerint illetékes önkormányzat területén – **közmeghallgatást** tart, kivéve, ha a tevékenység katonai titokvédelem alá esik, vagy ha a kérelmet benyújtását követően elutasította. Több érintett település esetén, vagy ha az érintettek száma miatt ez indokolt, több helyszínen is tartható közmeghallgatás. A felügyelőség értesíti a közmeghallgatásról az ügyben érdekelt szakhatóságokat és az érintett önkormányzatokat, a környezethasználót, továbbá a környezetvédelmi érdekek képviselőit alakult egyesületet, és más társadalmi szervezeteket, ha az eljárásban való részvételi szándékukat bejelentették és ügyféli minőségüket a felügyelőség számára igazolták. A felügyelőség a közmeghallgatásra vonatkozó adatokat legalább egy helyi vagy országos napilapban közzéteszi, valamint közterületen való közzétételre megküldi az eljárásban részt vevő önkormányzatok jegyzőinek. A közzétételnek legalább harminc nappal a közmeghallgatás időpontja előtt kell megtörténnie. A közmeghallgatás előtt a további esetleges észrevételeket a közmeghallgatás időpontjáig a felügyelőséghez vagy a közmeghallgatás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjéhez lehet benyújtani.

### **Hatásvizsgálati eljárás – közmeghallgatás**

Az általunk képviselt ügyek során nyert gyakorlati tapasztalataink alapján elmondhatjuk, hogy igen szerteágazó a környezetvédelmi felügyelőségek gyakorlata az előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati, illetőleg egységes környezethasználati engedélyezési eljárások során megszervezett és lefolytatott közmeghallgatások kapcsán.

Pozitív gyakorlati példaként szeretnénk bemutatni az alábbi esetet: az ügy a Veszprém-Szentkirályszabadja volt katonai repülőtér (jelenleg is folyamatban lévő) nemzetközi kereskedelmi repülőtérre való átminősítésével és kiépítésével kapcsolatos. A Balaton észak-keleti partján elhelyezkedő repülőtér megvalósítása a jelenleg forgalomban lévő legnagyobb utas-és teherszállító repülőgépek fel-és leszállását tenné lehetővé, úgy, hogy a futópálya elhelyezkedésénél fogva a repülőgépek a Siófok-Balatonalmádi vonalon közelítenék meg és hagynák el a repteret, közvetlenül az érintett települések belterülete felett elhaladva.

A 2004. évi CXL. törvény 15. § (2) bekezdése értelmében, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásában ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.

A tárgyi eljárásban közel kétezer ingatlantulajdonos, valamint használó kérte az ügyféli jogállása elismerését. A tényállás szükséges tisztázását követően, a később benyújtott, az érintett ingatlanok azonosítását lehetővé tevő hatásterületet lehatároló dokumentáció alapján az illetékes környezetvédelmi felügyelőség helyrajzi számra lebontva vizsgálta, hogy az ügyféli minőségben történő részvétel jogszabályban előírt feltételei fennállnak-e. A felügyelőség a beérkezett kérelmeket külön-külön, egyedileg bírálta el.

A hatásterületen kívül eső ingatlanok tulajdonosainak, jogszerű használóinak ügyféli kérelmét közbenső végzéssel utasította el, ami ellen fellebbezési jogot biztosított. A hatásterületen lévő ingatlanok tulajdonosait, jogszerű használóit a felügyelőség tájékoztatta fennálló ügyféli jogaikról és annak érvényesítési módjáról. Az eljárás során több környezetvédelmi érdekek képviselőjére alakult társadalmi szervezet is bejelentette az ügyféli minőségben történő részvételi szándékát a felügyelőségre.

A felügyelőség – tekintettel az eljárásban résztvevő nagyszámú ügyfélre, és benyújtott számos tiltakozó nyilatkozatra, valamint érdemi észrevételre – a nyilvánosság véleményének megismerése, a széles körű társadalmi részvétel biztosítása érdekében a 2004. évi CXL. törvény 63. § (1) bekezdése és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67.

§ (4) bekezdése alapján közmeghalltatást tartott. A közmeghallgatásra meghívást kapott a környezethasználó, az ügyben érdekelt szakhatóságok, az érintett önkormányzatok és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX törvény 27/G. § alapján Dr. Fülöp Sándor Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa, valamint a dokumentációt készítő tervező és az érintettek.

A közmeghallgatás helyéről, időpontjáról és témájáról szóló hirdetményt a felügyelőség a honlapján tette közzé, amit további közzététel céljából megküldött a hatásterület által érintett településeknek. A fentiekben túlmenően a közmeghallgatást két országos napilapban – Népszabadság, Magyar Nemzet – és a Veszprémi Naplóban is meghirdette. A 2004. évi CXL. törvény 39. § (1) bekezdése alapján a közmeghallgatásról hangfelvétel, erről a 39. § (3) bekezdése alapján jegyzőkönyv készült.

A közmeghallgatáson a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség képviselője rövid összefoglalót tartott a közmeghallgatás céljáról, kereteiről, az eljárási jogszabályokról, az előzetes vizsgálati eljárás során hozható döntésekről, és a további jogszabályi feltételekről. A közmeghallgatás célja, hogy a nyilvánosság véleményét, észrevételeit még jobban megismerje a Felügyelőség. A közmeghallgatáson elhangzottakat a Felügyelőség érdemben vizsgálta.

A közmeghallgatást követően a közmeghallgatáson elhangzottak, valamint a mellékletként megküldött észrevételek megküldésével ismételten szakhatósági állásfoglalás kérelemmel fordult a felügyelőség az érintett, az ügyben korábban már állásfoglalást adott szakhatóságokhoz. A közmeghallgatás jegyzőkönyvét a kérelmezőnek, a tervezőnek, az eljárásban részt vett szakhatóságoknak és az ügyféli jogosultsággal rendelkező társadalmi szervezeteknek a felügyelőség megküldte, amelyre az érintettek írásban adták meg válaszukat.

Az ügy a nyilvánosság bevonásának, a nyilvánosság széles körű tájékoztatásának pozitív példájaként említhető; a felügyelőség nem a jogszabályban rögzített feltételek minimális, lehető legszűkebb körű értelmezésével járt el (amely sajnos számtalan ügyben előfordul), hanem ellenkezőleg, széles körben biztosította a nyilvánosság tájékoztatását, részvételét az eljárásban.

A közmeghallgatásról a felügyelőség jegyzőkönyvet készít, amelynek tartalmaznia kell az észrevételek érdemi összefoglalóját is. Ezt a jegyzőkönyvet a felügyelőség megküldi az eljárásban részt vevő szervezetnek, illetve annak nyilvánosságát biztosítani kell a felügyelőségnek és minden érintett települési önkormányzatnál. A felügyelőség az észrevételeket az

érintett szakhatóságok bevonásával érdemben megvizsgálja. A felügyelőség határozatának indoklása tartalmazza az észrevételek értékelését és a nyilvánosság bevonásának folyamatáról szóló információt. Az észrevételek értékelése magában foglalja az észrevételek ténybeli megítélését, szakterületi elemzését és a jogi következtetéseket.

A felügyelőség a környezetvédelmi engedélyt – hivatalból vagy kérelemre – **módosíthatja**, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek megváltozása a korábban kiadott engedély visszavonását nem teszi szükségessé. A felügyelőség a környezetvédelmi engedélyt **visszavonja**, ha a jogerőre emelkedéstől számított öt éven belül a tevékenységet, illetve az ahhoz szükséges építési előkészítési munkákat nem kezdték meg, illetőleg ha a jogosult nyilatkozik arról, hogy a környezetvédelmi engedéllyel vagy az egységes környezethasználati engedéllyel nem kíván élni, továbbá akkor is, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak.

Külön kell tárgyalnunk a **nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárás** kérdéseit, anélkül azonban, hogy erre részletesen kerülne sor. Az alapvető dokumentum e téren az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, 1991. február 26-án, Espooban (Finnország) aláírt és a 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelettel kihirdetett egyezmény. Az egyezmény rendszere hasonló a hazai hatásvizsgálati eljárás rendszeréhez, tehát a mellékletében felsorolja azon tevékenységeket vagy létesítményeket, amelyek az eljárásra alapot adnak.

#### II.2.2.4. Összegzés

**A környezeti hatásvizsgálat kérdésköre kapcsán az alábbi, főbb területeket emelhetjük ki:** a hatásvizsgálatot megalapozó, a beruházó megbízásában álló szakértők kritikájának lehetőségei, a telepítési és technológiai alternatívák vizsgálatának szükségessége, a kumulatív hatások értékelése, a társadalmi-gazdasági hatások körének értelmezése, a bizonyítás nehézségei a bírósági eljárás során, stb.

A társadalmi részvétel a környezeti hatásvizsgálat során azért is kiemelt jelentőségű, hiszen alapvetően ezen eljárás biztosítja a potenciálisan érintett állampolgárok, szervezetek tájékoztatását a szóban forgó beruházásról, annak feltételeiről, az érintett környezetre gyakorolt hatásairól.

Sajnos a hazai joggyakorlatban többnyire egyfajta „kifordított” szemléletmód érvényesül a környezeti hatásvizsgálat során biztosítandó társadalmi részvétellel kapcsolatban: a nyilvánosság bevonása a beruházó szempontjából a tervbe vett beruházás időbeni elhúzását eredményezi csupán; a társadalmi egyeztetés nem az engedélyezési feltételek nagytöbbség számára elfogadható,

kölcsönös kialakítását szolgáló eljárás, hanem olyan „szükséges rossz”, amelyet az irányadó jogszabályi rendelkezések lehető legszűkebb értelmezése mellett biztosítani kell.

#### II.2.2.5. Egységes környezethasználati engedély

Az egységes környezethasználati engedély az EU integrált szennyezés megelőzésről és ellenőrzésről szóló 61/1996/EK irányelve (közismert rövidítéssel: IPPC) hazai átvételeként jelent meg 2001-ben. Az irányelv és a hazai jogszabály legfontosabb jellemzője, hogy a szabályozás eddigi, jobbra szektorális megközelítése helyett integrált szemléletet képvisel.

Az egységes környezethasználati engedély **tevékenységi listája** nagyban hasonlít a környezeti hatásvizsgálat tevékenységi listájához, de azzal nem egészen azonos, kisebb-nagyobb eltérések jelennek meg, különösen a tevékenység, létesítmény nagyságára, jellemzőire tekintettel.

Az egységes környezethasználati engedély is előzetes vizsgálattal kezdődik, hiszen az számos kérdést eldönt a két engedély viszonyában is, illetve meghatározza az engedélyezési eljárás tartalmi kérdéseit is. Az előzetes vizsgálat tartalmi követelményei az egységes környezethasználati engedélyezési eljárások esetében eltérően alakulnak, hiszen ez az engedély-típus már a környezethasználat működésére is tartalmaz rendelkezéseket.

Az egységes környezethasználati engedély kiemelt jelentőségű kérdése, hogy a hatálya alá tartozó létesítmények, tevékenységek esetében **az elérhető legjobb technikát kell alapul venni az elbírálás során**. Ennek közvetlenebb meghatározásához nyújt segítséget a rendelet 2. sz. melléklete. A melléklet nem sorolja fel tételesen a szempontokat, csupán kiemeli a fontosabbnak tartottakat, aláhúzza, hogy

„Az elérhető legjobb technika meghatározásánál figyelembe kell venni különösen a következő szempontokat, az intézkedés valószínű költségeit és előnyeit, továbbá az elővigyázatosság és a megelőzés alapelveit is”.

A szempontok között a hulladékszegény technológia, a kevésbé veszélyes anyagok használata, az energiahatékonyság vagy a baleseti kockázatok csökkentése egyaránt szerepel.

Az **új tevékenységek** esetében az egységes környezethasználati engedély előfeltétel. Az engedélyezési eljárás kérelemre indul, amit az érdekelt a területi környezetvédelmi hatóságához nyújt be.

A rendelet meghatározza az engedélykérelem minimális tartalmi feltételeit is, amelyek sokkal kevésbé részletesen körülírva, de a hatásvizsgálat körében ismertetett szempontokhoz nagyban hasonló feltételeket jelentetnek meg. A tartalmi követelmények között e téren sem maradhat ki a nyilvánosságra hozatalra alkalmas közérthető összefoglaló, hiszen a társadalmi részvétel alapvető követelmény.

A **meglévő tevékenységek** esetében az eljárás sajátos megoldást követ, mert nem ismétli meg a fenti szabályokat, hanem átutalja az eljárást a következő pontban részletesen tárgyalásra kerülő környezetvédelmi felülvizsgálat szabályai közé, oly módon, hogy ennek elrendelése a hatóság számára kötelezettség – a felülvizsgálat esetében általában a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy vizsgálat elvégzésére kötelez-e.

A környezetvédelmi engedélyezési eljáráshoz hasonlatosan az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásnak is a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a gazdája, amelyik az eljárásba szakhatóságokat von be.

Az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó határozatban a talaj, a levegő és víz szennyezésének megelőzése, a zajkibocsátás mérséklése, a hulladékok környezetkímélő kezelése, illetőleg ártalmatlanítása céljából intézkedéseket, környezetvédelmi követelményeket, valamint kibocsátási határértékeket és azok teljesítésére határidőt határoz meg a hatóság a rendelet mellékletében foglalt tartalmi követelmények szerint. Az egységesség – integráció – követelményének való megfelelés érdekében a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozó engedélyeket megadottnak kell tekinteni, ha a környezetvédelmi hatóság az egységes környezethasználati engedély megadásáról döntött.

Az egységes környezethasználati engedély meghatározott időre, de legalább öt évre adható meg. Az engedélyben különösen kibocsátási határértékeket, illetve indokolt esetben azzal egyenértékű környezetvédelmi és műszaki követelményeket állapítanak meg, mégpedig az elérhető legjobb technika alapján meghatározva, figyelembe véve a létesítmény műszaki jellemzőit, annak földrajzi elhelyezkedését és a környezet jelenlegi és célállapotát. A hatóság az engedélyben foglalt követelményeket és előírásokat legalább 5 évente a környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozó szabályok szerint felülvizsgálja. Annak érdekében, hogy a szükséges adatok folyamatosan rendelkezésre álljanak, a környezethasználati adatszolgáltatási kötelezettség terheli.



A rendeletben vagy hatósági határozatban foglalt határidőn túl **jogerős engedély nélkül** folytatott tevékenység gyakorlását a környezetvédelmi hatóság határozatában

- a) korlátozhatja,
- b) felfüggesztheti,
- c) megtilthatja.

A korlátozás és felfüggesztés mellett a kormányrendelet egy sajátos bírságfajtát vezetett be, amelynek értelmében a tevékenység engedély nélküli folytatásának időtartamára a környezethasználót százezer forint/nap bírság megfizetésére kötelezi a hatóság. Ugyancsak sajátos bírságokat alakítottak ki az **engedély előírásaitól eltérően** folytatott tevékenység esetére, amellett, hogy a hatóság határozatában kötelezi a környezethasználót az engedélyben rögzített feltételek betartására, intézkedési terv készítésére. Végezetül, ha a környezethasználó a környezetvédelmi törvény által előírtaknak megfelelően a tevékenységben végrehajtani kívánt jelentős változtatást nem jelenti be, illetve elmulasztja az adatszolgáltatási kötelezettsége teljesítését, a környezetvédelmi hatóság határozatában napi tízezer forint bírság megfizetésére kötelezi.

#### II.2.2.6. Környezetvédelmi felülvizsgálat

A felülvizsgálat nem más, mint részben a környezeti hatásvizsgálat gondolatának alkalmazása a folyamatos működés esetére, részben az önszabályozási eszközként megjelenő környezeti auditálás menedzsmenteszközének átültetése a jogi elvárások közé.

„Az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot (a továbbiakban: felülvizsgálat) kell végezni.” (Környezetvédelmi Törvény 73. § (1) bekezdés)

A jogintézmény szempontjából lényegében mindenfajta környezethasználat potenciálisan kötelezett lehet, mégpedig nem csupán az adott tevékenység folytatása, hanem annak felújítása, helyreállítása, a tevékenységgel való felhagyás. Az utóbbi években az eredetileg két nagy esetkört felölelő felülvizsgálati lehetőség kibővült, sőt olyan elemekkel gazdagodott, amelyek révén nem csupán lehetséges, hanem egyre többször kötelező a felülvizsgálat elrendelése.

A Környezetvédelmi Törvény 2001. évi módosítását követően a fenti meghatározott körben a felügyelőség az érdekelt tevékenysége környezetre

gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezi, ha

- a) környezetszennyezést vagy környezetveszélyeztetést észlel;
- b) környezetkárosítást észlel;
- c) kiemelten védett, védett, illetőleg védőterületen (nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék, valamint ezek védőövezetei, vízminőség-védelmi terület, hidrogeológiai védőterület, valamint az ivó-, ásvány- és gyógyvízkivételek védőterületei), környezetet veszélyeztető, szennyező vagy károsító tevékenységet észlel;
- d) a környezetvédelmi engedélyhez, illetőleg egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdett meg vagy folytat;
- e) a külön jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak – ilyen pl. a meglévő hulladéklerakók jogszabályi követelményként megjelenő kötelező felülvizsgálata.

A felügyelőség mindegyik esetkörben jogosult, de egyik esetkörben sem köteles arra, hogy elrendelje a környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzését. A hatóságnak nyilvánvalóan az összes körülmény megfelelő mérlegelésével kell kialakítania azon esetek tényleges körét, melyekben a felülvizsgálat szükséges lehet. A fentiekhez hozzá kell tennünk, hogy növekszik azon esetek száma, amelyeknél vagy a jogszabály közvetlenül rendeli el, vagy a jogszabály felhatalmazása alapján a felügyelőség közvetve köteles elrendelni a felülvizsgálati eljárás lefolytatását. Az előbbire jó példát jelentenek a hulladékgazdálkodáson belül a meglévő lerakók kötelező felülvizsgálatának elkészítésére irányuló rendelkezések, míg az utóbbira volt példa az egységes környezethasználati engedély megoldása a működő létesítményekre vonatkozóan.

A felülvizsgálat részleges – amely nem terjed ki minden feltételre – és teljes körű lehet.

A felülvizsgálat elvégzése a hatásvizsgálathoz hasonlóan mind szakmai, mind anyagi szempontból a kötelezettet terheli. A felülvizsgálatot maga is elvégezheti, arra szakértőket vehet igénybe.

A szakmai megalapozottság érdekében a felülvizsgálatot csak az a természetes személy, illetőleg az a gazdálkodó szervezet és más jogi személy végezheti, akit vagy amelyet a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium a „környezetvédelmi felülvizsgálat végzésére jogosultak névjegyzéké”-be felvett.

### II.2.2.7. Környezetvédelmi teljesítményértékelés

A **környezetvédelmi teljesítményértékelés** nem más, mint a felülvizsgálat elvégzése saját kezdeményezésre. A felügyelőség a lefolytatott teljesítményértékelés alapján az érdekelt kérésére jóváhagyja a teljesítményértékelést, ami ezzel formailag ugyan nem, de tartalmában felülvizsgálatnak minősül.

### II.3. A kiemelt infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos jogi problémák

A kérdéskör kapcsán az alábbi, főbb területeket emelhetjük ki: a környezetvédelmi szervezetek részvételi jogának korlátozása és annak korlátai, az eljárási költségek sajátos alakulása, a forgalomcsökkentés és a tömegközlekedés támogatására tett civil erőfeszítések jogi vetületei, a jogszabályokkal meghatározott egyedi projektek által felvetett alkotmányos problémák, stb.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény az Európai Unió által finanszírozott, legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű, vagy legalább 1.000 új munkahely megteremtését biztosító nagyberuházások forrásainak a gyors lehívásához kíván speciális szabályrendszert felállítani. A törvény általánosan csökkenti a hatósági engedélyezési eljárásra előírt határidőket, szűkíti a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek körét, s a Fővárosi Bíróságnak kizárólagos illetékességet ad a kiemelt beruházásokkal kapcsolatos vitás ügyek elbírálására. A pereket nem lehet szüneteltetni, s hiánypótlást csak egyszer lehet kérni.

A kormánynak továbbá széles körű mérlegelési lehetősége arra, hogy a területileg illetékes, ugyanakkor egyéb eljárások miatt leterhelt közigazgatási szerv helyett másikat jelöljön ki.

A kiemelt beruházások esetileg, kormányrendeleti, tehát jogszabályi szinten kerülnek meghatározásra; ilyen, kiemelt beruházás pl. a „Tisza hullámtér projekt”, a Budapest Főváros Óbudai (Hajógyári) szigeten megvalósuló „Álomsziget” nevű komplex nagyberuházás, Záhony térségében a vasúti, valamint a belső közúti infrastruktúra fejlesztéséhez kapcsolódó beruházások, a „Pécs 2010 - Európa Kulturális Fővárosa” program fejlesztési kulcsprojektjeihez kapcsolódó beruházások, a budapesti 4-es metróvonal Kelenföldi pályaudvar – Bosnyák tér közötti szakasza, de a sok vitát kiváltott

„King’s City” nevű komplex turisztikai projekt Sukoró község külterületen megvalósuló nagyberuházása is.

### **Kiemelt infrastrukturális beruházások**

2004. január 1-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. tv. Célja a gyorsforgalmi utak építésének felgyorsítása, az engedélyezési eljárás egyszerűsítése volt. A Levegő Munkacsoport és más civil szervezetek szerint az autópálya törvény sérti az Aarhusi Egyezmény előírásait; a Levegő Munkacsoport az Egyezmény Jogkövetési Bizottságához fordult a nemzetközi szerződés sérelme miatt, amely meg is állapította, hogy a közösségi részvétel szintjének csökkentésétől tartózkodnia kell az államnak. Ennek ellenére az autópálya törvény módosítása, illetve más jogalkotási elemek (pl. nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházásokról szóló tv., Ket., stb.) tovább csorbítják a közösségi részvétel lehetőségeit.

Az autópálya törvény alábbi rendelkezései nem csak azért aggályosak, mert nemzetközi szerződésbe ütköznek, hanem azért is, mert végrehajtásuk olyan jogi helyzetet teremt, amelyben a közúti beruházások komoly versenyelőnyt élveznek más beruházásokkal (pl. vasútfejlesztés) szemben.

A törvény kimondja, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése „fontos közérdekű tevékenység”. Ez azért nem mellékes, mert a magyar jogban a közérdek fogalma bizonyos esetekben komoly gyakorlati jelentőséggel bír. A közérdek fennállását mindig a konkrét eset körülményeinek vizsgálatával, esetleg a bírósági gyakorlat iránymutatásának felhasználásával lehet megállapítani. Az autópálya törvény azonban jogszabályban nyilvánítja közérdekűnek a gyorsforgalmi útépitéseket, miközben más fontos tevékenységeknél (pl. egészségügy, oktatás, vasút-fejlesztés) erre nem találunk törvényi rendelkezést. Elvárható továbbá, hogy ha egy tevékenység közérdekűnek minősül, akkor a közösség az átlagosnál hatékonyabban vehessen részt a tevékenységgel kapcsolatos döntésekben. Az autópálya törvény által biztosított közösségi részvételi szint pedig még az átlagot sem éri el.

A törvény szerint a közlekedésért felelős miniszter rendeletben hirdeti ki az autópálya nyomvonalát. Ez sértheti a hatékony jogorvoslathoz való jogot, hiszen nem egy megfellebbezhető és felülvizsgálható közigazgatási döntés, hanem a közösségi részvételi lehetőségeket formálissá tevő eljárásban megalkotott jogszabály tartalmazza a nyomvonalat, amelyet csak egy másik hasonló rendelet törölhet el, vagy változtathat meg.

A már meglévő utak gyorsforgalmi úttá fejlesztésének környezetvédelmi engedélyezési eljárásában a törvény szerint nem kell előzetes környezeti vizsgálatot lefolytatni, az eljárás a részletes környezeti hatástanulmány benyújtásával kezdődik. Ez a szabály a környezeti hatások tekintetében kiemelkedően fontos előzetes vizsgálati szakasszal együtt egy sor közösségi jogosítványt is eltöröl. Ilyen például az előzetes hatástanulmány kötelező megküldése az érintett önkormányzatoknak, illetve a kifüggesztés, közszemlére tétel.

Az eljárást lefolytató hatóság az autópálya-építéseknél nem hosszabbíthatja meg a 90 napos ügyintézési határidőt, jóllehet ez a lehetőség a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve a főfelügyelőség rendkívüli túlterheltsége, ügyhátraléka miatt elengedhetetlen lenne az ügy összes körülményének mérlegelése és az érintett lakosság véleményének figyelembevételéhez.

A gyorsforgalmi útépitések ügyében első fokon az a Környezetvédelmi Főfelügyelőség jár el, amely az egyéb engedélyezési eljárásokban a fellebbezésekkel foglalkozik. Ez már önmagában is problémát jelenthet, mert a Főfelügyelőség nem rendelkezik megfelelő helyismerettel a környezeti hatások, illetve a lakosok véleményének megfelelő figyelembevételéhez, illetve nem rendelkezik elég tapasztalattal az elsőfokú engedélyezési eljárásokban. Az a szabály viszont, hogy a fellebbezéseket a hatóság vezetője bírálja el, már komolyan sérti az Egyezményben biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogot. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy egy szervezet vezetője érdemben felülbírálja a saját apparátusa által hozott határozatot. Ha az érdemi vizsgálatra sor is kerül, azt ugyanazok a köztisztviselők fogják elvégezni, mint akik az elsőfokú határozat meghozatalában részt vettek.

Az Aarhus-i Egyezmény előírja, hogy amennyiben a hatékony jogorvoslat érdekében szükséges, a kérdéses tevékenységet fel kell függeszteni.

Ha a fentiek szerint kiadott másodfokú környezetvédelmi engedély, illetve az egyszerűsített eljárás alapján hozott jogerős építési engedély felülvizsgálata érdekében az ügyfél (pl. az érintettek érdekeit képviselő civil szervezet) a bírósághoz fordul, akkor a bíróság csak az ügyfél nyomás érdekére, vagy közérdekre (!) hivatkozva függesztheti fel a tevékenység végrehajtását. Képzelnék bele magunkat a bíróság helyzetébe. Hogyan tudna a bíróság közérdekre hivatkozva felfüggeszteni egy olyan tevékenységet, amely a törvény erejénél fogva maga is közérdekű? Ezek szerint létezik egy hierarchia a közérdekek között?

### III. A környezetjog egyes szabályozási területei

A következőkben a teljesség igénye nélkül emeljük ki és vizsgáljuk a környezetjog egyes szabályozási területeit, elsősorban olyan kérdéseket, amelyekben a társadalmi részvétel elve jobban érvényesíthető.

#### III.1. Épített környezet (településrendezés, építésügy)

A településrendezés és az építésügyi igazgatás eszközeinek a környezetvédelemben is alapvető szerepe van. Az építésügyi igazgatás, mivel elsősorban a tevékenység, a beruházások megkezdése előtt gyakorol befolyást a területek használatára, a beruházási folyamatokra, preventív szerepet játszik a környezetvédelemben. A település területfelhasználási viszonyainak szabályozásával, alakításával, a beruházások telepítésének, megvalósításának előzetes ellenőrzése során a környezetvédelmi előírások érvényesítésével gondoskodik arról, hogy a tevékenység, amelyet a beruházás szolgál, a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, a környezetet ne szennyezze, a környezetben kárt ne okozzon.

A hazai jogalkotásban a környezetvédelem az építési közigazgatási tevékenység alapvető feladataként csak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (Építési Törvény) jelent meg. A törvény alapján az építési jognak és az építésügyi közigazgatási tevékenységnek két területe különböztethető meg, a településrendezés és az építési folyamat igazgatása.

A településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és beépítésére vonatkozó helyi szabályok kialakításával

- a) meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit;
- b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett;
- c) biztosítsa a település (településrészek) megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti és természeti arculatának védelmét.

E feladatainak a települési önkormányzat képviselő-testülete

- a településfejlesztési koncepció;
- településszerkezeti terv;
- szabályozási terv; és

- a helyi építési szabályzat

elkészíttetésével és elfogadásával tesz eleget.

A **településfejlesztési koncepció** a helyi önkormányzat cselekvési programját meghatározó döntés, a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal fogadja el, csak az önkormányzat szerveire nézve tartalmaz kötelező előírásokat, a településen működő szervezetekre, az ott élő polgárokra kötelező hatása nincs.

A hatályos jog a **településrendezési terveknek** két eltérő fajtáját különbözteti meg, a településszerkezeti és a szabályozási tervet. A **településszerkezeti terv** a település egész területére készül. **Szabályozási terv** készülhet a település egész közigazgatási területére vagy egyes – legalább telektömb nagyságú – településrészekre. A településszerkezeti tervet normatív határozattal, a szabályozási tervet rendelettel fogadja el a települési önkormányzat képviselő-testülete. A településszerkezeti terv nem jogszabály, a települési önkormányzat szerveit azonban a szabályozási terv elkészíttetése, elfogadása során köti. A településrendezési tervek egymásra épülnek, hierarchikus viszonyban állnak egymással. A szabályozási terv jogszabály, amelynek rendelkezései mindenkire kötelezőek, s amelyet minden a hatálya alá tartozó területet érintő hatósági ügyben alkalmazni kell.

A **helyi építési szabályzat** a tervezés negyedik szintje, melynek funkciója az, hogy jogi formába öntse a településrendezési tervekben megfogalmazott célkitűzéseket, követelményeket és előírásokat, meghatározza a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket. Mivel a helyi építési szabályzat mindenkire kötelező magatartási szabályokat tartalmaz, a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendelettel fogadja el.

A településrendezés **érdekegyeztetést** igényel. A törvény kétlépcsős részvételi lehetőséget biztosít a lakosság, a településen működő szervezetek számára. A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek előkészítése során a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni a tervek, a szabályzat kidolgozásának elhatározását, amelynek keretében meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a szabályozás általános célját, várható hatásait. Az érintett polgárok, szervezetek, érdekképviselői szervek az így kinyilvánított rendezési szándékkal kapcsolatosan javaslatokat, észrevételeket tehetnek. A szabályzat, illetőleg a rendezési tervek tervezetét a képviselő-testület elé történő terjesztésük előtt – magyarázatukkal együtt – a polgármester köteles legalább egy hónapra a

helyben szokásos módon közzétenni. A közzététel időtartama alatt az érdekeltek a tervezetekkel kapcsolatosan észrevételeket tehetnek. Az államigazgatási szervekkel, más önkormányzatokkal való egyeztetés eljárási rendjét a törvény rendezi. Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább nyolc nappal meg kell hívnia.

A településrendezésre vonatkozó jogszabályok előírásainak érvényesítése keretében kialakultak olyan jogintézmények is, amelyek rendeltetése a településrendezési célok megvalósításának, a feladatok megoldásának biztosítása. Ilyen jogintézmények pl. a tilalmak, kötelezések, telekalakítás, elővásárlás, kisajátítás, stb.

A településrendezési tervezésben foglalt célok, követelmények megvalósítása érdekében, összhangban a minden téren elfogadott együttműködési elv érvényesítésével 2006-ban megjelent egy új eszköz, a **településrendezési szerződés**. Ennek értelmében a települési önkormányzat egyes, a településrendezési eszközökben rögzített célok megvalósítására településrendezési szerződést köthet az érintett ingatlan tulajdonosával, illetve az ingatlanon beruházni szándékozóval.

Az **építésrendészet** arra szolgál, hogy a településrendezési és építésügyi előírások érvényesítését szigorú hatósági eszközökkel végzett ellenőrzési rendszerrel biztosítsa. Az építésügyi hatóságok mind az egyes épületek, építmények felépítését, használatának megkezdését megelőzően, mind az építkezés folyamatában, annak befejezése után, az épület, építmény használata során ellenőrzik a jogszabályi előírások betartását. Ennek első lépése az építésügyi hatósági engedélyek szabályozása. Ezek a következők lehetnek:

- elvi építési engedély, amely építési munka elvégzésére nem jogosít;
- építési engedély, amelynek egyik sajátos válfaja a bontási engedély;
- használatbavételi engedély;
- fennmaradási engedély, mint a szabálytalan építkezés egyik lehetséges jogkövetkezménye;
- rendeltetés megváltoztatására irányuló engedély.

Az engedélyezési eljárásokba jogszabályban meghatározott esetekben a szakhatóságok bevonása kötelező.

Az engedélyezési jogkör mellett a felügyelet keretében az építésügyi hatóságot megilleti a **hatósági ellenőrzés** joga, ellenőrizheti, hogy az építési tevékenység, illetőleg az építmény használata megfelel-e az engedélynek,



illetőleg a jogszabályi előírásoknak. Ha a hatóság az ellenőrzés során jogszabálysértést tapasztal, hatósági eszközei vannak ahhoz, hogy gondoskodjék a jogszerű állapot helyreállításáról, hatósági intézkedést tehet, hatósági határozatban kötelezheti az építtetőt a jogsértés abbahagyására, a jogsértő állapot megszüntetésére, illetve különböző szankciókat is alkalmazhat.

### **Gumiszerelő**

Az építésügyi jogszabályok is előírják a környezetvédelmi szempontok figyelembe vételét, s a hatóság nem tekinthet el az említett körülmények alacsonyabb, minden részletre kiterjedő vizsgálatától.

2007 nyarán Győrben egy gumijavító és szerelő műhely létesítése érdekében a Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Építéshatósági Osztályához építési engedély iránti kérelem érkezett az adott ingatlan tulajdonosától. A tervezett beruházás szomszédságában levő telek tulajdonosa azonban – tekintettel a várható forgalomnövekedésre, zajhatásokra, levegőszennyezésre – tiltakozott az engedély kiadása ellen.

Az első fokú építésügyi hatóság kiadta az építési engedélyt, mellyel szemben a szomszédos telek tulajdonosa fellebbezést nyújtott be arra hivatkozással, hogy a falusias jellegű építési övezetbe tartozó, meglehetősen kisméretű ingatlanon elhelyezendő építmény és az ott végzendő tevékenység jelentős zavaró hatásokkal járhat, melyeket a hatóság nem tárt fel körültekintő módon. A fellebbező telektulajdonos jogorvoslati kérelmét az Építési Törvény 31. § (1) bekezdésében, valamint az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. Kormányrendelet (OTÉK) 14. § (1) és 31. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltakra alapította. E rendelkezések szerint az egyes építmények elhelyezése során biztosítani kell - többek közt - az építmény, továbbá a szomszédos ingatlanok és építmények rendeltetésszerű és biztonságos használhatóságát, illetve a környezetvédelem és a természetvédelem sajátos követelményeit és érdekeit is. Az építményeket csak úgy szabad elhelyezni, hogy azok együttesen feleljenek meg a településrendezési, a környezet-, a táj-, természet- és a műemlékvédelmi, továbbá a rendeltetési, az egészség-, a tűz-, a köz- és más biztonsági, az akadálymentességi követelményeknek.

Az egyes építési övezetekben építményekkel szemben követelmény, hogy a más rendeltetési használatból eredő sajátos hatások nem korlátozhatják a szomszédos telkeknek az övezeti előírásoknak megfelelő beépítését, használatát.

A települési önkormányzat helyi építési szabályzata szerint az érintett ingatlanok falusias építési övezetbe tartoznak, s ebben az övezetben elhelyezhető ugyan szolgáltató jellegű építmény, de csak abban az esetben, ha az megfelel az OTÉK 14. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, vagyis, ha a folytatott tevékenység nem zavaró hatású.

A fellebbező ingatlantulajdonos szerint a hatóság nem tisztázta a tervezett tevékenységgel és az annak következtében növekvő közúti forgalommal járó zajhatásokat, a légszennyezettség növekedését, s az egyéb olyan várható, káros hatásokat, melyek korlátozhatják vagy akadályozhatják a szomszédos ingatlanok rendeltetésszerű használatát.

A fellebbezést a másodfokú építésügyi hatóság elutasította, s döntését azzal indokolta, hogy a műhely megvalósítási tervei szerint nem kell jelentős gépjárműforgalom-növekedéssel, sem zajnövekedéssel, sem pedig más, érdemleges zavaró hatással számolni.

A másodfokú döntéssel szemben bírósági felülvizsgálat iránt keresetet nyújtott be a panaszos ingatlantulajdonos. Keresetében továbbra is arra hivatkozott, hogy egy ilyen létesítmény üzemeltetése jelentős zajhatással járhat, emellett a szolgáltató építmény rendkívül kis helyen valósulna meg olyan lakóövezetben, melynek falusias jellege miatt a tervbe vett tevékenység még kirívóbb hatásokkal jelentkezne.

A bírósági eljárás során a megyei bíróság először végzésében az építési engedély végrehajtását felfüggesztette, majd ítéletében rögzítette, hogy az építési engedély jogszabálysértő, ezért azt hatályon kívül helyezte, és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Az ítélet indokolásában a bíróság hangsúlyozta az Építési Törvény és az OTÉK 14. § (1) bekezdésében előírt követelmények teljesülésének fontosságát. A megyei bíróság egyetértett azzal az állásponttal, hogy a gumijavító műhely működése a közúti forgalom növekedését eredményezi, ezért megkereste meg a Nemzeti Közlekedési Hatóságot a másodfokú közigazgatási eljárásban adott szakhatósági állásfoglalásának kiegészítése végett, amely azonban nem tett eleget a bíróság megkeresésének, s tisztázatlan maradt a tervezett beruházásnak az utcában zajló autóbusz-közlekedésre gyakorolt várható hatása is.

A bíróság rögzítette, hogy a hatóság nem tisztázta megfelelően - az egyébként igen kis alapterületű méretű telken – végezni kívánt tevékenység jellegét és annak lehetséges, környezetre gyakorolt hatásait, s ez sérti az Építési Törvény 31. § (1) bekezdésében foglalt előírásokat.

A másodfokú építésügyi hatóság a Legfelsőbb Bíróságtól a megyei bíróság ítéletének felülvizsgálatát kérte, mely eljárás jelenleg folyamatban van.

*(További érdekessége az ügynek, hogy a megyei bíróság elrendelte a jogerős építési engedély végrehajtásának felfüggesztését, majd azt ítéletében hatályon kívül helyezte, ennek ellenére a műhely nemhogy felépült, de arra vonatkozóan az elsőfokú építésügyi hatóság használatbavételi engedélyt, majd működési engedélyt is kiadott. Ez utóbbi határozatokkal szemben külön jogorvoslati eljárás van folyamatban.)*

### III.2. Természetvédelem

A szabályozás elsődleges tárgya, mint minden természetvédelmi szabályozás esetében, az élőhelyek és a vadon élő fajok védelme. A védelem alapvető szabályozását a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény jelenti. A természetvédelem rendszeralkotó jegyei két nagy és ezen belül több kisebb részre oszthatók:

#### 1. Az **általános védelem** kérdéskörére, ezen belül

- a tájvédelem;
- a vadon élő állatvilág általános védelme;
- a természeti területek védelme;
- az élőhelyek általános védelme;
- a földtani értékek általános védelme.

#### 2. A **kiemelt oltalom**, tehát a külön védettség szabályai, ezen belül

- a védett természeti területek;
- a védett növény- és állatfajok;
- a barlangok;
- a védett ásványi képződmények szabályozása.

Az általános védelem kapcsán említhető példaként, hogy a **vadon élő növény- és állatvilág** is elsősorban általános védelemben részesül, ennek alapvető sajátossága, hogy a vadon élő szervezetek, továbbá ezek állományai, életközösségei megőrzését **élőhelyük** védelmével együtt kell biztosítani. A flóra és fauna körében megkülönböztethetők

- az őshonos fajok, amelyek legalább két évezred óta a Kárpát-medence természetföldrajzi régiójában élnek, illetve éltek;

- behurcoltak vagy betelepítettek azok az élő szervezetek, amelyek az ember nem tudatos (behurcolás) vagy tudatos (betelepítés) tevékenysége folytán váltak a hazai élővilág részévé;
- tájidegen fajok azok az élő szervezetek, melyek növény- és állatföldrajzi szempontból nem minősülnek őshonosnak, és megtelepedésük, alkalmazkodásuk esetén a hazai életközösségekben a természetes folyamatokat az őshonos fajok rovására károsan módosíthatják;
- végezetül visszatelepülők azok az őshonos élő szervezetek, amelyek hazánk területéről eltűntek (kipusztultak), de természetes elterjedésük folytán ismét megjelennek hazánk természetes élővilágának részeként.

Kiemelt oltalom biztosítása érdekében a hazai jog **védetté nyilvánítás** lehetőségét ismeri. Természeti érték és terület kiemelt oltalma a védett nyilvánítással jön létre. Ez alól az általános szabály alól kivételek is vannak. A Természetvédelmi Törvény erejénél fogva védelem alatt áll valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, mégpedig oly módon, hogy ezek országos jelentőségűnek minősülnek.

Az első kérdés e téren a **területek védettsége**. A külön védettség keletkezése érdekében természeti területet és más védelemre érdemes földterületet

- országos jelentőségű terület esetén a miniszter,
- helyi jelentőségű terület esetén a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat rendeletben nyilvánít védetté. A miniszter rendeletben nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket, továbbá fokozottan védetté a területet.

Védetté nyilvánításra bárki javaslatot tehet. A védetté nyilvánítás előkészítése hivatalból indul meg. Terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni, védettség feloldását követően a védettség tényét pedig törölni kell.

A **védett természeti terület** a védelem kiterjedtségének, céljának, hazai és nemzetközi jelentőségének megfelelően lehet:

- nemzeti park, amely az ország jellegzetes, természeti adottságaiban lényegesen meg nem változtatott, olyan nagyobb kiterjedésű területe, melynek elsődleges rendeltetése a különleges jelentőségű, természetes növény- és állattani, földtani, víztani, tájképi és kultúratörténeti értékek védelme, a biológiai sokféleség és természeti rendszerek zavartalan működésének fenntartása, az oktatás, a tudományos kutatás és a felüdülés elősegítése;

- b) tájvédelmi körzet, amely az ország jellegzetes természeti, tájképi adottságokban gazdag nagyobb, általában összefüggő területe, tájrészlete, ahol az ember és természet kölcsönhatása esztétikai, kulturális és természeti szempontból jól megkülönböztethető jelleget alakított ki, és elsődleges rendeltetése a tájképi és a természeti értékek megőrzése;
- c) természetvédelmi terület, amely az ország jellegzetes és különleges természeti értékekben gazdag, kisebb összefüggő területe, amelynek elsődleges rendeltetése egy vagy több természeti érték, illetve ezek összefüggő rendszerének a védelme; a törvény hatálya folytán védett láp, szikes tó természetvédelmi területnek minősül;
- d) természeti emlék, amely valamely különlegesen jelentős egyedi természeti érték, képződmény és annak védelmét szolgáló terület; a Természetvédelmi Törvény hatálya folytán védett forrás, víznyelő, kunhalom, földvár természeti emlékek minősül.

### Védettség alól kivonás

Ahogy egy területnek természetvédelmi védettség alá helyezése, úgy a védettség alól történő kivonása is előre jól meghatározható körben vált ki könnyen megjósolható konfliktusokat. Míg az első esetben főként a terület tulajdonosai és használói állnak szemben a jogalkotói akarattal, az utóbbi főleg a természetvédelmi céllal működő társadalmi szervezetek aktivitását ébreszti fel és indukál ügyet.

Ez történt a Szombathely közigazgatási területén fekvő Kámoni Arborétum ügyében is, amelynek területéből egy részt, 0,1 ha területű 974/1 hrsz. ingatlant a környezetvédelmi és vízügyi miniszternek a Kámoni Arborétum Természetvédelmi Terület bővítéséről és határainak módosításáról szóló 20/2003. (XII. 16.) KvVM rendelete (R.) kivett a természetvédelmi védettség alól. A rendeletet 2004. januárjában helyi civil szervezetek az Alkotmánybíróság előtt támadták meg, az alábbi okokra hivatkozással:

#### ad 1.

Nem felelnek meg a valóságnak az R. megállapításai

A Természetvédelmi Törvény 24. § (4) bekezdése szerint

*„Fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják.”*

A Ttv. egyértelműen fogalmaz, azaz egyetlen esetben engedi meg a már egyszer védetté nyilvánított terület védettség alóli kivonását: ha azon olyan

folyamatok játszódtak le, melyek révén annak állapota már nem indokolja a védettséget. Ez a jelen esetben nem áll fenn, a Kámoni Arborétum hivatkozott hrsz. része még mindig a korábbi botanikai értékkel bír, a kivonás oka (ellentétben az R. 2. §-ával) ugyanis csak az, hogy ezáltal lehetővé váljon Szombathely város önkormányzata a számára egy közút megépítése az arborétumból kivágott fák helyén (ezt bizonyítja a Közúti Beruházó Kft. által **41849.** munkaszám alatt készített „Műszaki leírás a Szombathely, Saághy I. utca korszerűsítés engedélyezési tervdokumentációjához” című anyagának VIII. Természetvédelem című pontja is, mely szerint „... a korszerűsítendő útszakasz [...] érinti az arborétum területét mintegy 700 m<sup>2</sup> nagyságban, ...”).

Ehhez kapcsolódik, hogy a Természetvédelmi Törvény 22. §-ának megsértését is megvalósítja az R. megszületése, mivel az R. megalkotásával védettség alá vont területek (1. § (1) bekezdés szerint Szombathely 825/1, 828/7a, 828/7b és 891 hrsz. ingatlanai) nem felelnek meg annak a követelménynek, miszerint „a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemesek”. A most védettség alá vont területeken ugyanis (ellentétben az R. 2. §-ával) semmiféle azt megalapozó botanikai érték nem található, egészen egyszerűen füves-gyomos rétek, melyek természetvédelmi értéke nulla.

Közismert, hogy az R.-nek egyetlen rendeltetése van: az arborétum területében a fent hivatkozott útépités miatt elszenvedett területvesztés kompenzálása, a látszat fenntartása, miszerint itt nem csupán arról van szó, hogy a természetvédelem védettségi szintje az útépités érdekei miatt csökken, de az arborétum a cserén nyer. Ez azonban kétséget kizáróan valótlan.

Több okirat is alátámasztja ezen álláspont megalapozottságát:

Az Őrségi Nemzeti Park igazgatójának 2002. november 15-i keltezésű **58-3-4/2002.** számú levele az alábbiakat tartalmazza: „... a javasolt csere az arborétum szempontjából kifejezetten előnyös volna, hiszen megoldást jelentene a látogatók kulturált és biztonságos fogadására.” A csereterület tehát nem botanikai értéke miatt kerülne védettség alá, hanem mert azon fog elhelyezkedni az arborétum gépkocsiparkolója! (Ezt az R. 2. sz. melléklete is így részletezi.) Nonszensz, hogy azért kell fákat kivágni egy arborétumból, hogy parkolóhelyet lehessen biztosítani azoknak a látogatóknak, akik az arborétum fáit jönnek megtekinteni – azokat a fákat, amelyeket a látogatók parkolása miatt az imént vágtak ki!

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium természetvédelmi helyettes államtitkárának 2002. november 26-i keltezésű **TETF-1664/2/2002.** számú levele, mely szerint „a felajánlott, nagyobb kiterjedésű, többségében gyp

művelési ágú terület az arborétum hosszú távú céljaihoz (sétaút, fogadó-oktató-bemutató épületek, biztonságos parkolási lehetőség, amely ez idáig nem volt kellőképpen megoldott) jól hasznosítható.” Ismét csak szó sem esik ebben a levélben a botanikai értékekről.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium természetvédelmi helyettes államtitkárának ugyanezen levele azt is igazolja továbbá, hogy a védettség alól kivonás sem indokolt ezzel párhuzamosan, hiszen 2. oldalán kijelenti: „Szakmai megalapozó vélemények szerint az arborétum területéből más célra hasznosítani kívánt területen a gyűjteményes kert állományának egészét tekintve kevésbé értékes fajok találhatóak (közvetlenül a kerítés mellett).” A levél tehát nem mondja, hogy a kivont terület elvesztette botanikai értékét, csak azt, hogy a teljes területhez képest kevésbé értékes (de még értékes!) terület került kivonásra. Az pedig, hogy ez a terület a kerítés mellett fekszik, mint ok, újabb nonszensz: amíg az arborétum területe teljesen el nem fogy, addig mindig lesz olyan rész, ami a kerítés mellett van. Ez nem lehet ok a védettség alól kivonásra, már csak azért sem, mert ez a terület, mint pufferzóna az, ami védi a belső, értékesebb területeket. Ha ez elveszik, újabb, belső részek kerülnek a szélre, ahol a közúton zajló nagyobb forgalom miatt nagyobb környezeti terhelés éri ezeket az eddig még megkímélt értékesebb egyedeket.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium természetvédelmi helyettes államtitkárának levele folytatja: „A nyomvonal vezetése miatt kivágásra kerülő fák közül több elöregedett és balesetveszélyes, eltávolításuk az útszélesítés nélkül is elkerülhetetlen, amely alátámasztja az út menti 0,1 hektáros kiterjedésű sáv védettségének feloldását.” A mondatban két fontos pont is található: egyrészt elismeri, hogy a védettség alól kivonás indoka nem a természetvédelmi érték megszűnése, hanem hogy helyet adjon az útépítésnek; másrészt az elöregedett fák kivágása nem indokolja közvetlenül a terület védettség alól kivonását, a KvVM feladata ebben az esetben éppen ellenkezőleg a növényállomány felújítása, új egyedek telepítése lenne – hiszen a jelenlegi logikát követve a park lassan, de biztosan megszűnik létezni.

Ugyanezen levél megjegyzi: „... felülvizsgálatát indokolja továbbá a védetté nyilvánító jogszabály adatainak elavulása ...”. Egy jogszabály adatainak elavulását ugyanis azok frissítésével, és nem a védettség alól kivonással lehet orvosolni.

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium természetvédelmi helyettes államtitkárának 2003. február 14-i keltezésű **TETF-1897/4/2002.** számú levele az alábbi mondatrészt tartalmazza: „... a bővítési területen lehetőség nyílik értékesebb növényzet telepítésére is”. Újfent elismeri tehát a KvVM, hogy a csereterület védetté nyilvánítását nem indokolja természetvédelmi ok,

nem állnak fenn tehát a Természetvédelmi Törvény 22. §-ában megkövetelt feltételek, az egyetlen cél csupán a természetvédelmi területet kiszolgáló létesítmények elhelyezése, ami azonban nem indokol jogszabállyal biztosított természetvédelmi védettséget.

**ad 2.**

Az R. ellentétes az Alkotmánnyal

Az R. a korábban védett terület kivonásával csökkenti a természetvédelem szintjét, ami azonban nem megengedhető.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján, melyet a sokszor idézett és alapvető jelentőségű 28/1994. AB határozat hozott létre, a „természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”

Nem helytálló tehát a KvVM természetvédelmi helyettes államtitkárának hivatkozott 2002. november 26-i levele, miszerint a természet védelmének szintje nem csökken, hiszen – ahogyan azt a már szintén hivatkozott Műszaki leírás tartalmazza IX. Fakivágás című pontjában: „A tervezési területen mintegy 110-120 db fa kivágására kerülhet sor. [...] 100 db Ø15-40 cm fa kerül kivágásra, ezen nem pótolandók.”

De nincs olyan alkotmányos alapjog, olyan alanyi jog sem, ami akárcsak a legcsekélyebb mértékben indokolná a védettség alól kivonást. A kivonás oka ismert: terület biztosítása közút építéséhez: amellett, hogy a közutak közismerten az egyik legkörnyezetkárosítóbb létesítmények és olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak el, amelyek eredménye a környezet romlása, az útépités vagy terület biztosítása az útépitéshez nem alanyi jog! Az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy az ilyen jogot keletkeztetne, így tehát még jogok ütközéséről sem beszélhetünk: a természetvédelemhez való alanyi jog áll itt szemben egy gazdasági érdekekkel.

Az eljárást az Alkotmánybíróság megszüntette, mert az R. az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény alapján hatályon kívül helyezésre került. A civil szervezetek azonban a korábbi helyzetet gyakorlatilag megismétlő és a Kámoni Arborétum Természetvédelmi Terület védettségének fenntartásáról szóló 162/2007. (XII. 27.) KvVM rendeletet ismét az Alkotmánybíróság előtt támadták meg 2009. februárjában; ez eljárás jelenleg is folyamatban van.



Nemzeti parkot, tájvédelmi körzetet, természetvédelmi területet vagy azok meghatározott részét – ha az nemzetközileg kiemelkedő tudományos értéket képvisel – a miniszter jogszabályban, nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban **bioszféra-rezervátummá** minősíthet. Ez tehát nem külön védettségi kategória, hanem nemzetközi nyilvántartási és besorolási szempont. Védett természeti területet – szükség esetén – **védőővezettel** kell ellátni.

A védettséghez kapcsolódó legáltalánosabb követelmény, hogy tilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni. A védett természeti területen a természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket a védetté nyilvánító jogszabályban kell megállapítani. Védett természeti terület károsítása, veszélyeztetése vagy jogellenes zavarása esetén a természetvédelmi hatóság köteles az ilyen magatartás tanúsítóját a tevékenység folytatásától eltiltani.

A védettség másik lehetősége a **növény- és állatfajok védelme**, melyre szintén a természeti területek esetében leírt eljárási rendben, miniszteri rendelettel kerül sor.

Az EU szabályozásának is egyik sarkalatos pontja a természetes élőhelyek és a természetes fauna és flóra megőrzése.

A **vadon élő madarak** védelméről alkotott 79/409/EGK irányelv mint sajátos közösségi jogalkotási termék újszerű, komplex, minden vadon élő, a tagállamok európai területén található madárfajt, tojásait, fészkeiket és élőhelyüket védő szabályozási programot teremtett meg. A tagállamoknak meg kell őrizniük, fenn kell tartaniuk vagy újra meg kell teremteniük a vadon élő madarak által igényelt változatosságot és élőhelyet, amely magában foglalja a védett területek létrehozását, az elpusztított élőhelyek újrateremtését és újak létrehozását. A vadon élő madarakkal foglalkozó irányelv mellékletrendszer a különféle fajok védelmére különböző szinteket állapít meg.

Az **élőhelyek** védelmére vonatkozó 92/43/EGK irányelv elsődleges célja az európai biológiai sokféleség (biodiverzitás) fenntartása, amelynek kiemelt eszköze az európai jelentőségű védett élőhelyek hálózatának – Natura 2000 – létrehozása, valamint ezen élőhelyek „kedvező természetvédelmi helyzetének” megóvása.

A Natura 2000 hálózat részei részben a különleges madárvédelmi területek (SPA: *Special Protection Areas*), melyekhez az élőhely irányelv hozzáteszi a

különleges természetmegőrzési terület (SAC: *Special Areas of Conservation*) fogalmát.

Az ilyen területek azért válnak közösségi jelentőségűekké, mert jellemzőek az adott biogeográfiai régiókra, amelyek között a 2004-ben csatlakozott közép-európai országok révén sikerült megjeleníteni a Pannon régiót is, hetedikként hozzátéve a már meglévő hat ilyen közösségi régióhoz. A területek védelméhez természetesen a fajok védelme szorosan kapcsolódik – a hazai végrehajtási rendeletben ezek a közösségi jelentőségű állatfajok, a kiemelt közösségi jelentőségű állatfajok, a közösségi jelentőségű növényfajok, illetve a kiemelt közösségi jelentőségű növényfajok elnevezést kapták.

A Natura 2000 hálózatba tartozó területek kijelölése már hazánkban is megtörtént; a kijelöléssel hazánk területének közel 21%-a lett Natura 2000 terület. A Természetvédelmi Törvény erejénél fogva védelmet élvező területeink csaknem mindegyike bekerült a hálózatba, s ezen területeken kívül további körülbelül 1,2 millió hektár kapott uniós védeltséget. Az érintett földrészletek igen nagy százalékát mezőgazdasági területek, gyepek, tavak, folyók alkotják, amelyeken évszázadok óta gazdálkodás folyik. Tekintve, hogy a Natura 2000 hálózatba tartozás – éppen ezen területek oltalma érdekében – számtalan korlátozással is együtt jár, sajnos a kijelölés sok esetben számtalan konfliktus forrásává vált az érintett gazdálkodók, földtulajdonosok, civil szervezetek és hatóságok között.

### **Akkumulátor-feldolgozó**

A G. Kft. használt akkumulátor-feldolgozó üzem létesítését tervezi 2004 óta Vekerd község külterületén, mely ellen a szomszédos települési önkormányzatok egyöntetűen tiltakoznak, míg a vekerdi önkormányzat a beruházás mellett foglalt állást. Az érintett terület a NATURA 2000 hálózat része, s így a tervezett beruházás kapcsán figyelembe veendő az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeletetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Kormányrendelet (Kr.) szabályai is. Az ingatlan az ott élő védett madárállomány miatt (túzok - *otis tarda*) különleges madárvédelmi terület, de emellett - pannon szikes sztyeppe jellege révén - kiemelt közösségi jelentőségű területként is jogszabályi védelmet élvez.

2005-ben az első fokú környezetvédelmi hatóság egységes környezethasználati engedélyt adott a beruházásra, ezt azonban – az egyik tiltakozó önkormányzat fellebbezésére - a másodfokú közigazgatási szerv hatályon kívül helyezte és az első fokot új eljárás lefolytatására utasította azzal, hogy vizsgálják meg, milyen hatással lesz a tervezett beruházás a védett madárállományra és annak élőhelyére.

Az eljárásban kirendelt szakértő véleményében előadta, hogy a közlekedési zajokon kívül más zavaró hatás nem fogja érni a madarakat, s az sem lesz jelentős, mivel az üzem zárt technológiai rendszerrel működne.

Mindezek nyomán a cég ismét megkapta az egységes környezethasználati engedélyt, mely ellen az önkormányzat újfent fellebbezett. A fellebbezés eredményeként a másodfokú hatóság minimális mértékben megváltoztatta az első fok határozatát, alapvetően azonban helyben hagyta a döntést. Az önkormányzat keresetet nyújtott be a határozat ellen, de azt a megyei bíróság - a keresetösségi jog hiányára hivatkozással - elutasította, ugyanakkor az érdemi kérdéseket taglalta ítéletének indoklásában.

A megyei bíróság álláspontja szerint az önkormányzatnak, illetve a tervezett beruházás helyszínével szomszédos ingatlan tulajdonosának nem volt joga keresetet benyújtani a tűzok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása körében.

A bíróság az indokolásban kifejtette, hogy a Natura 2000 területek védelmének alapját jelentő kormányrendelet 10/A. § (1) bekezdése szerint az adott terv vagy beruházás esetében csak a kiemelt jelentőségű élőhely-típus (Kr. 2.B, 3.B és 4.B melléklete) esetében kívánja meg kiemelt fontosságú közérdek fennállását, a védett tűzok viszont nem szerepel az említett mellékletekben.

A bíróság a szakvéleményekre tekintettel megalapozottnak tartotta a hatóság döntését, mely szerint a létesítmény működése nem zavarná, nem veszélyeztetné, s nem is károsítaná a tűzokállományt, vagy e védett madarak élőhelyét. Emellett a hulladékfeldolgozást olyan fontos társadalmi feladatnak minősítette, mely jelen esetben összeegyeztethető a Natura 2000 területek céljával.

Sem a közigazgatási hatóság, sem a megyei bíróság nem foglalkozott azzal a ténnyel, hogy az érintett terület egyébként a Kr. 4.B melléklete alapján kiemelt közösségi jelentőségű élőhely-típusnak is minősül, ezért kiemelt fontosságú közérdek szükséges egy arra hatással bíró terv, beruházás megvalósításához.

Az ítélettel szemben a fellebbező önkormányzat és a szomszédos ingatlan tulajdonosa felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, melynek eredményeképpen a Legfelsőbb Bíróság a megyei bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a Főfelügyelőséget új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az LB egyrészt elfogadta a felperes kereseti jogát, másrészt, mivel a kiemelt jelentőségű közösségi élőhely-típus vonatkozásában nem folytatták le a szükséges hatásvizsgálatokat, hatályon kívül helyezte a megyei bíróság ítéletét és új eljárásra kötelezte a felügyelőséget.

Az ítélet indokolása tartalmazza, hogy kiemelt fontosságú közérdek esetén – ha káros hatás állapítható meg – vizsgálni kell egyéb ésszerű megoldás lehetőségét is, a 92/43. számú EGK Irányelv 6. cikk 4. bekezdése, illetve a kormányrendelet 10. § (3) bekezdésében foglalt egyéb ésszerű megoldásba pedig beletartozhat a tervezett beruházás más helyszínen történő megvalósítása is.

A megismételt engedélyezési eljárás során az OKTVF döntése nyomán a hangsúlyt inkább annak vizsgálatára fektették, hogy a területen lévő védett madár-populációra milyen zavaró hatással lesz a tervbe vett létesítmény és tevékenység. Következtetésük szerint az elhanyagolható mértékű területfoglalás, amelyet az akkumulátor-feldolgozó jelent majd, könnyen kompenzálható, s a tűzok állomány életét nem fogja jelentősen zavarni.

Az új eljárás folyamatában a felügyelőség újra kiadta az engedélyt, s az engedélyt újra megadó - és indokolásában módosított - határozatban kifejti a hatóság, hogy az élőhely-típusnak a beruházás megvalósulása esetén megsemmisülő állománya a Közép-Bihar Natura 2000 területre vonatkoztatva elenyészően alacsony nagyságrendű, ezért sem lehet a Natura 2000 területre gyakorolt káros hatásról beszélni a beruházással kapcsolatban.

Ezzel szemben, véleményünk szerint a terület kis kiterjedésére hivatkozással nem csökkenthető a természet védelmének meglévő szintje, hiszen ennek az álláspontnak az elfogadása a későbbiekben alapot adhatna akár az egész terület feldarabolására is. Az új határozat nem foglalkozik érdemben a Legfelsőbb Bíróság által kifejtett érvekkel, s bár megállapítja, hogy nem várható jelentős káros hatás, sem a kiemelt fontosságú közérdek fennállását, sem az alternatív megoldásokat nem vizsgálja

A megismételt eljárásban az első fokú határozattal szemben benyújtott fellebbezésben foglalt érveknek a Főfelügyelőség helyt adott, a felügyelőség határozatát hatályon kívül helyezte és új eljárás lefolytatására kötelezte.

Minden olyan tervet vagy beruházást, projektet, 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, előzetesen vizsgálni kell, és csak abban az esetben lehet azt elfogadni vagy

engedélyezni, ha az a fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival. Ha ez mégis előfordul, de és a terv, illetve a beruházás megvalósítására egyéb ésszerű megoldás nincs, és a tervhez, illetve a beruházáshoz közérdek fűződik, a terv elfogadható, illetve a beruházás engedélyezhető. A társadalom számára valamilyen konzultációs lehetőséget biztosítani kell a várhatóan jelentős hatással bíró tervek és projektek elfogadása előtt. A védelem feloldása esetében minden szükséges kompenzációs intézkedést – ez nem elsődlegesen anyagi természetű kompenzáció, hanem sokkal inkább védelmi jellegű – meg kell tenni a Natura 2000 hálózat egységének biztosítása érdekében.

### **Szélerőmű**

Egy esetben a környezetvédelmi felügyelőség az eljárás kezdetén kifejezetten szigorúan és következetesen kívánta érvényesíteni a természetvédelem érdekeit, később azonban a bírósági eljárás során már jóval kisebb lendülettel védte álláspontját.

A C. E. Kft. előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása érdekében kérelmet nyújtott be az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (ÉD KTVF) egy 850 kW teljesítményű szélerőműnek a NATURA 2000 hálózathoz tartozó területen való létesítésére és üzemeltetésére vonatkozóan.

A felügyelőség az eljárást lefolytatta, és megállapította, hogy a tevékenység kérelem szerinti megvalósítására engedély nem adható. Döntését a tervezett beruházás környezetében előforduló védett, fokozottan védett madárfajok, illetve élőhelyük védelmével indokolta. A Kft. az előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozatot megfellebbezte, azonban a Főfelügyelőség másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, mivel az adott területen – összhangban uniós és nemzetközi természetvédelmi kötelezettségvállalásainkkal – nem tartotta megengedhetőnek a vonatkozó szabályok alapján szélerőmű telepítését.

A másodfokú határozat ellen a beruházást megvalósítani kívánó Kft. bírósági felülvizsgálat iránt keresetet terjesztett elő arra hivatkozással, hogy az érintett ingatlant évtizedek óta hasznosítják, így a szélerőmű nem jelentene változást a környező területeken élő védett élőlényekre nézve.

A perben kirendelt szakértő véleményében – szemben az eljárás során addig és azt követően készült szakértői tanulmányokkal – kifejtette, hogy a tervezett

beruházás nem jelent veszélyt a Natura 2000 területeken élő, védett madárpopulációkra.

A megyei bíróság - a perbeli szakértői véleményre alapozva - ítéletében a környezetvédelmi felügyelőség határozatait hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte.

Az ítélet indokolása szerint a Főfelügyelőség a per folyamán tartotta magát a határozatában kifejtett érvekhez, újabb bizonyítási indítványokat nem terjesztett elő, a perben készült szakértői véleményre észrevételeket nem tett. Ennek jelentősége a megismételt eljárásban mutatkozott meg igazán, ugyanis az első fokú hatóság éppen a perbeli szakértői álláspontot cáfoló szakértői véleményt szerzett be. Az ÉD KTVF a megismételt eljárás során felhasználta a Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság (FHNPI) által készített szakértői véleményt, illetve megkereste e tárgyban a Nyugat-magyarországi Egyetem Vadgazdálkodási és Gerinces Allattani Intézetét is, mely a LIFE Tűzokvédelmi Projekt keretén belül gyűjtött adatait bocsátotta a hatóság rendelkezésére.

A megismételt elsőfokú eljárás eredményeképpen az elsőfokú hatóság újra megállapította, hogy a szélerőmű létesítésére engedély nem adható.

A beruházó megfellebbezte az első fokú hatóság döntését, azzal érvelve, hogy a felügyelőség nem vette figyelembe a bíróság döntését, s a bíróság által kirendelt szakértő véleményére alapozva, bizonyítási eljárás nélkül kellett volna meghoznia döntését.

A Főfelügyelőség az első fokú hatóság határozatát a fellebbezés nyomán megváltoztatta és megállapította, hogy a hatóság a Ket. 111. § (3) bekezdésének rendelkezései alapján a megismételt eljárás során kötve van a bíróság ítéletének rendelkező részében foglaltakhoz és az indokolásban kifejtett megállapításokhoz, vagyis ahhoz, hogy a tervezett beruházás nem sért természetvédelmi érdeket, és nem veszélyezteti a NATURA 2000 területek védelmi céljainak megvalósulását.

A Főfelügyelőség döntésének bírósági felülvizsgálata iránt egy természetvédelmi társadalmi szervezet keresetet nyújtott be arra hivatkozással, hogy a Ket. 50. § -ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettség a hatóságot a megismételt eljárásban is köti, ezért nem hagyhatja figyelmen kívül a később keletkezett bizonyítékokat és szakértői véleményeket, melyek egyértelműen cáfolják a per során készült szakértői véleményt.

A bíróság a keresetet elutasította, s bár egyetértett azon érveléssel, hogy a megismételt eljárásban is érvényre kell juttatni a Ket. 50. § -ának

rendelkezését, azonban ebben az esetben a természetvédelmi kérdésekre már nem terjedhet ki a tényállás-tisztázása, mivel a korábbi bírósági eljárásban kirendelt természetvédelmi szakértő véleményét a bíróság aggálytalannak fogadta el.

A perben készült szakértői vélemény a Legfelsőbb Bíróság előtt lett volna támadható, így e kérdésben a hatóság már nem térhetett el az ítéletben foglaltaktól. Az első fokú hatóság a megismételt eljárásban már hiába igyekezett érvényt szerezni a NATURA 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló védelmi céloknak.

Amennyiben a területek közösségi jelentőségűvé váltak, számos feladat jelenik meg mind a megfelelő védelem, mind a kezelés érdekében – ezek közül alább csupán a Natura 2000 hálózatra közvetlenül vonatkozó elemeket ragadjuk ki:

- management terv készítése, amelyek lehetnek más fejlesztési tervekbe integráltak vagy sajátosan e célra készültek;
- 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, hogy vezessen (lásad hatások vizsgálati kötelezettsége);
- a társadalommal is megfelelő konzultációs eljárást kell lefolytatni;
- adott esetben kompenzációs intézkedéseket kell tenni a Natura 2000 területek koherenciájának megőrzése érdekében.

Az uniós joggyakorlatot tekintve elmondhatjuk, hogy az Európai Közösségek Bírósága igen kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik a Natura 2000 területek védelmét illetően. Noha a Bíróság esetjoga az Alapító Szerződés alapján kötelező az egyes tagállamokra, tagállami hatóságokra, bíróságokra, mégis sok esetben azt tapasztaljuk, hogy ezen joggyakorlat, az ítélkezés során kikristályosodott elvek érvényesítése igen nehéz a hazai ítélkező fórumok előtt.

### **Szennyvíztisztító**

Mártély önkormányzata szennyvíztisztító beruházásra kért és kapott vízjogi létesítési engedélyt. Az eredeti tervek szerint a tisztított szennyvizet a Tiszába vezették volna, azonban egy későbbi módosítás révén a közeli mártélyi Holt-Tiszába került elvezetésre a tisztított szennyvíz. A Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság kezelésében lévő 2.213 ha területű Mártélyi Tájvédelmi Körzet

kiemelkedő jelentőségű élőhelye a mártélyi Holt-Tisza. A telepítéssel érintett és a tisztított szennyvíz elsődleges befogadójának kijelölt Mártély-Darvasszéki főcsatorna védett természeti terület (Mártélyi Tájvédelmi Körzet), valamint a Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság működési területén található kiemelt jelentőségű különleges természet-megőrzési területek közül a Vásárhelyi és Csanádi gyepek (HUKM20001) néven ismert Natura 2000 terület része, továbbá az ezen a területen fekvő és „Mártély” elnevezésű, a Ramsari Egyezmény által védett terület része.

A beruházást engedélyező vízjogi engedélyt Hódmezővásárhely önkormányzata támadta meg keresettel a Csongrád Megyei Bíróságon, hivatkozva a természetvédelmi érdekek sérelmére. A bíróság 2007 novemberében hozott ítéletében nem helyezte hatályon kívül a vízjogi létesítési engedélyt, megállapítva, hogy annak tárgya csupán a létesítmény megépítése, létrehozása volt. Az ítélet szerint a szennyvíztisztító léte önmagában nincs káros hatással a terület élővilágára, az üzemeltetés hatásait pedig a vízjogi üzemeltetési engedély kiadása során kell vizsgálni. Amennyiben tehát bárkinek a fenti megoldással kapcsolatban ökológiai vagy jogszerűségi kifogásai vannak, úgy azokat a vízjogi üzemeltetési engedély elleni jogorvoslati eljárásban érvényesítheti.

### III.3. Vízgazdálkodás, vízvédelem

A vízvédelem tárgykörét hazánkban a Környezetvédelmi Törvény és a Vízgazdálkodási Törvény hasonlóan fogalmazza meg. A Környezetvédelmi Törvény szerint a vizek védelme a felszíni és a felszín alatti vizekre – ideértve az ásványi és gyógyvizeket is –, továbbá azok medreire, partjaira és a víztartó képződményekre terjed ki. A Vízgazdálkodási Törvény szerint a vízvédelem fentiekén túlmenően kiterjed az olyan vízi munkákra és vízi létesítményekre is, amelyek a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát érintik. A Vízgazdálkodási Törvény a vízvédelem tárgykörébe vonja a lakossági és gazdasági vízigények kielégítésének rendszerét és módját. A vízvédelem tárgyköre jóval tágabb, hiszen beletartozik az egész hidrogeológiai rendszer. A hidrogeológiai rendszer része a vízi környezet talaja, az ásványi kőzet, amely viszont egyben a földvédelem tárgykörébe is esik.

A Ptk. 172. §-a szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában – kizárólag az állam tulajdonában vannak a folyóvizek, csatornák, természetes tavak, azok medre, továbbá a folyóvíz elhagyott medre, a folyóvízben keletkezett sziget, az országos vízi utak. Ugyancsak kizárólag az állam tulajdonában vannak a föld méhének kincsei, köztük a mélységi vizek, ideértve az ásványi és gyógyvizeket is. A talajvíz mint felszín alatti víz egyszerre képezi a



földingatlan alkotórészét, de egyben – mélységi vízként – tulajdonilag elválasztott a földtulajdontól. Hasonlóan fogalmaz a Vízgazdálkodási Törvény is.

A Környezetvédelmi Törvény szerint a víz kitermelésének és felhasználásának feltételeit vízkészlet-típusonként igénybevételi határérték figyelembevételével kell megállapítani. A víz igénybevétele és felhasználása kapcsán **általános feltételeket** is tartalmaz a törvény. Eszerint az igénybevétel esetén is gondoskodni kell,

- a víz mint tájalkotó tényező fennmaradásáról;
- a vízi és vízközei élővilág életfeltételeinek biztosításáról;
- a víztartó képződmények és a tágabb környezet minőségéről;
- a vizek mennyiségi és minőségi megújulási képességének megőrzéséről.

### **Erőmű**

Az ügy tárgya a környezetvédelmi (és vízügyi) hatóság vízjogi létesítési engedélye, amely lehetővé tette a Duna partján (Gönyű magasságában) építeni tervezett 2x425 MW teljesítményű kombinált ciklusú erőmű betelepítését (beruházó: E.ON).

A határozat hozzájárult, hogy az erőmű leendő területét a „Duna mellék-ág rehabilitálásával”, vagyis az onnan kitermelt egymillió köbméter kavicssal töltsék fel. A HUF30004 Szigetköz néven a Natura 2000 hálózatba tartozó meder kikotrása azonban az eljárásban részt vett környezetvédelmi szervezet (Reflex Környezetvédő Egyesület) szerint természetvédelmi érdekeket sért, hiszen az ott lévő sziget megbontásával és a rajta lévő élővilág eltüntetésével jár.

Így élte ezt meg a lakosság is. A kotrógépek és dömperek megjelenése általános lakossági tiltakozást váltott ki. A hatóság időközben a határozatát saját hatáskörben kiegészítette.

Az alaphatározatnál a civil szervezetek a fellebbezés lehetőségét elmulasztották; jogorvoslattal csak a később kiadott, kiegészítő határozat ellen éltek. A Reflex Egyesület, illetve a Duna Kör által beadott jogorvoslati kérelmek alapvetően természetvédelmi indíttatásúak. Mindketten vitatták, hogy valóban fajszegény, özönnövényel erősen szennyezett területekről lenne szó, hogy a szigetek valóban kietlenül befásult zátonyok lennének és felhívták a figyelmet az ott lévő védett és fokozottan védett élővilágra.

Fellebbezéseiket a másodfokú hatóság elutasította. Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet alapján a hatóság véleménye szerint a beruházás árvízvédelmi szempontból közérdekűnek (vagyis indokoltnak) minősül. Megállapította, hogy a bőséges kavicskitermelés, illetve az erőmű üzembe helyezés után várhatóan javul az élővíz, illetve a megbolygatott Natura 2000 terület állapota. Ugyanakkor utasította a felügyelőséget (és ez is eredmény), hogy „kompenzációként” más Natura területen kötelezze a beruházót arányos fejlesztési feladatok elvégzésére. Ehhez később – a felügyelőség felkérésére – a Reflex kidolgozta a közeli Erebe szigetek természetvédelmi rehabilitációs tervét.

A másodfokú határozatot – természetvédelmi okokból - a Duna Kör bíróság előtt támadta meg. Később azonban keresetét visszavonta és a beruházó E.ON-nal hosszú távú külön megállapodást kötött. Az együttműködési projekt keretében a beruházó – a Duna Kör bonyolításában - több mint száz M Ft értékben finanszíroz a hatásterületen különféle (öko-turisztikai, faültetési, ökológiai felmérési, ifjúsági tömegsport stb. célú) feladatokat.

A Reflex kezdeményezte a közös projekt tartalmának nyilvánosságra hozatalát.

Maga az ügy bonyolult és sok ellentmondást tartalmaz. Az eljárásban részt vett Reflex Egyesület álláspontja szerint a 2x425 MW-os erőmű megépítése elsődlegesen a beruházó érdekeit szolgálja. Ezzel szemben állnak a természetvédelem érdekei, a jogszabályi előírások és a hatóságokkal szembeni elvárások.

Az EU Élőhelyvédelmi Irányelvnek 6. Cikk (4) pontját a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 10/A. § (1) és (2) bekezdése ülteti át a magyar jogba. Ez csak akkor tart engedélyezhetőnek Natura 2000 terület élővilágára jelentős hatással bíró eseményt, ha az kiemelt fontosságú közérdeknek minősül. Ezt az E.ON saját beruházásával vélte igazoltnak, amit később a hatóság úgy korrigált, hogy a beruházást (utólagosan) árvízvédelmi szempontból deklarálta kiemelten közérdekűnek, a részt vett civil szervezet álláspontja szerint megalapozatlanul.

Az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. Cikk (3) pontja [átültetve a Korm. r. 10. § (1) bek.] szerint olyan beruházás engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését, azonban az ott megtalálható élővilágra várhatóan jelentős hatással lehet, azokat előzetesen vizsgálni (az Irányelv szerint „megfelelően vizsgálni”) kell.

A civil szervezet fellebbezésének másik indoka éppen ez volt. Ti. hogy a természetvédelmi (vízügyi) engedélyező hatóság – feltehetően időhiány miatt - nem folytatta le az uniós és a magyar jog értelmében kötelező vizsgálatokat, illetve azok nem felelnek meg az Európai Bizottság hivatalos módszertani útmutatójában foglaltaknak. Többek között nem vizsgálták és nem zárták ki egyértelműen a jelentős hatás valószínűségét, nem történt meg az esetleges természetvédelmi hatások felbecsülése, értékelése, dokumentálása és nyilvánossá tétele. Nem történt meg az Élőhelyvédelmi Irányelv 6. Cikk (4) szerinti alternatív megoldások vizsgálata sem.

Az alaphatározat erről hallgat. A később kiadott kiegészítő határozat kijelenti, hogy a beruházás (annak működtetése) nem bír jelentős hatással – sőt javul a Natura 2000 terület ökológiai állapota. Ami ennek a (kiegészítő határozatban) megjelenő indokolását illeti, vitatták, hogy a 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet alapján „különleges madárvédelmi területként” és „kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területként” is besorolt Duna meder, illetve erdőterületek valóban fajszegény, özönnövénnyel erősen szennyezett területek lennének, hogy valóban csupán olyan kietlenül befásult zátonyokról lenne szó, melyek felszámolása „természetmegőrzési illetve madárvédelmi érdekeket nem sért”. Az eljárásban részt vett civil szervezet számára nem volt elfogadható az sem, hogy egy értéktelen, „ökológiailag beszűkült életterű” területről lenne szó, amely a tervezett rehabilitációs beavatkozások (egymillió köbméter kavics kikotrása, műtárgyak kiépítése, majd az erőművi melegvíz folyamatos beengedése) után „újra élhetővé lesz”.

Ahhoz, hogy valóban javuljon a biodiverzitás, s a beavatkozás ne sértse a Natura 2000 érdekeit, a határozatban meg kellett volna jeleníteni az alapvető (garanciális) természetvédelmi előírásokat, el kellett volna végezni a részletes megalapozó vizsgálatokat és elő kellett volna írni a megfelelő monitoring-rendszert. A kiegészítő határozat a fentiek alapján az eredeti mulasztások pótlására, a határozatban foglaltak „megerősítésére” szolgál. Kétségtelen pozitívuma, hogy a 275/2004. (X. 8.) Korm. sz. r. 10. § (4) bekezdését alkalmazva legalább utólagosan előírja, hogy a beruházó az itt okozott károk „kompenzációjaként” más Natura 2000 területeken természetvédelmi fejlesztési feladatok elvégzésére köteles.

A civil szervezetek beavatkozása fontos volt. E nélkül nyilvánvalóan nem lett volna – természetvédelmi háttérrel vizsgáló – kiegészítő határozat, kompenzációs előírás. Mint ahogy nem jött volna létre a Duna Kör – E.ON kapcsolódó külön megállapodás sem, amely – ésszerűen és ellenőrizhető felhasználás mellett - szintén segíthet valamit a hatásterület ökológiai állapotának javításában.

A törvény fokozott védelem alá helyezi az ivóvízellátást, az ásványi és gyógyvíz hasznosítását szolgáló, a természet védelme szempontjából jelentős, valamint az üdülési, sportolási és terápiás hasznosításra kijelölt vízkészleteket.

A **mennyiségi vízvédelem** átfogja a vízgazdálkodást, a vizek természetes viszonyainak megváltoztatására vonatkozó szabályokat, továbbá a vízigények kielégítésére, illetve a vizek igénybevételeért fizetendő díjak és járulékok megállapítására irányuló szabályokat, valamint a vízjogi engedélyezési rendszert.

A vizek természetes lefolyását, illetőleg áramlását csak a **vízügyi hatóság engedélyével**, az abban foglalt előírások megtartása mellett szabad megváltoztatni.

Vízjogi engedély szükséges – a jogszabályban meghatározott kivételektől eltekintve – minden vízi munka elvégzéséhez, illetőleg vízi létesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez (létesítési engedély), továbbá annak használatbavételéhez és üzemeltetéséhez, valamint minden vízhasználathoz (üzemeltetési engedély).

Ha a **vizek minőségi védelme** szabályozásának alapvető intézményi rendjét kívánjuk felvázolni, akkor a következő jogintézményeket említhetjük:

- a) környezetminőségi határérték;
- b) kibocsátási határérték;
- c) kibocsátási engedély;
- d) lerakási engedély;
- e) a közvetlen kibocsátás megtiltása;
- f) egyes árucikkek piacra juttatásának megtiltása;
- g) bizonyos vizek használatának megtiltása;
- h) monitoring, a szennyezés-források feltárása;
- i) árumegjelölés;
- j) szennyezéscsökkentő programok, akciótervek;
- k) jó gyakorlat kódex.

A fentiekből egy-két példát kiemelve:

- **Kibocsátási határérték**

A hatóságoknak meg kell győződniük arról, vajon a kérelmező meg tud-e felelni majd a rögzített kibocsátási határértékeknek, vagy sem. Amennyiben előre látszik, hogy a határértékeknek a kérelmező nem fog tudni megfelelni, nem lehet szó az engedély kiadásáról. Az engedélyben a határérték egyszerre tartalmazza a kibocsátott anyag maximális

koncentrációját, tehát egy hígítási arányszámot, és tartalmazza a kibocsátott teljes mennyiségét is.

- **Kibocsátási engedély**

A felszíni vizekbe meghatározott anyagfajtákat tartalmazó vizek kibocsátása önmagában is előzetes engedélyhez kötött. Ezen engedélyekben a hatóságok az előírások teljesítésére meghatározott határidőket szabnak, illetőleg maga az engedély is csak meghatározott időre szólhat, bár megújítható. Egyes esetekben a felszín alatti vízbe történő szennyezőanyag-kibocsátás is engedélyezéshez kötött, illetve egyes anyagok olyan elhelyezése is, melyek a talajvizet érinthetik.

A védelem általános szabályai között megkülönböztethetőek általános követelmények és tilalmak. Az általános követelmények fő gondolati tartalma, hogy a vizek jó állapotának eléréséhez és fenntartásához a vízhasználók kötelesek hozzájárulni, a vízszennyezést megelőzni, annak érdekében, hogy a környezeti terhelés a legkisebb mértékűre csökkenjen. A tilalmak elsősorban arra vonatkoznak, hogy tilos a felszíni vizekbe, illetve azok medrébe bármilyen halmazállapotú, vízszennyezést okozó anyagot juttatni, az engedélyezett kibocsátások kivételével.

Ugyancsak általános követelmény, hogy a használt, illetve szennyvizet közvetlenül vagy közvetve felszíni vízbe kibocsátó létesítmény létesítéséhez, bővítéséhez, illetve a külön jogszabályban meghatározott jelentős változással járó fejlesztéséhez, valamint a működésének megkezdéséhez és működtetéséhez, a létesítményt engedélyező hatóságok engedélye, illetve az engedélyezési eljárás során e rendelet szabályainak érvényesítése érdekében, a felügyelőség szakhatósági hozzájárulása szükséges.

A további, immár részletesebb követelmények elsődleges kérdése a **kibocsátási határértékek megállapítása**. E tekintetben a következő határértékekről beszélhetünk:

- **technológiai határérték:** az adott technológiára vonatkozó kibocsátási határérték, melyet az elérhető legjobb technika alkalmazásából és a kapcsolódó szennyvíztisztítási tevékenységből származó szennyezőanyag-kibocsátás értékeinek alapulvételével kell meghatározni;
- **területi határérték:** a közvetlen bevezetésre vonatkozik, a vízminőség-védelmi területi kategóriák alapján (három kategóriát ismerünk: 1. Balaton és vízgyűjtőterülete, 2. védett területek, így ivóvízbázisok és üdülőterületek, illetve 3. egyéb vagy általános területek). A területi határérték akkor alkalmazható, ha az adott kibocsátás adott szennyező anyagára technológiai határérték nem állapítható meg.

- **küszöbérték:** a közcsatornába bocsátható szennyvíz szennyezőanyag-tartalmának mértéke.

A felszíni vizek védelme rendszerének alapkérdése a **szennyvízkibocsátás engedélyezése**. A szennyvízkibocsátással, közcsatornába vezetéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelményeket a kibocsátó számára ugyanis engedélyben kell meghatározni. Az engedély határozott időtartamra, legfeljebb öt évre – az I. listába tartozó anyagot kibocsátókra vonatkozóan legfeljebb négy évre – adható.

Engedélyezhető az új kibocsátás, ha annak hatásait a befogadó vízszennyezettségi határértékének betartása érdekében:

- a) a meglévő létesítmény kibocsátására vonatkozóan engedélyezett kibocsátói szennyezés-csökkentési terv megvalósításával elért szennyezés-csökkentéssel;
- b) vagy az új kibocsátó által kezdeményezett és megvalósított beruházás által más kibocsátónál elért szennyezés-csökkentéssel ellensúlyozni lehet.

### **Margitszigeti Sportuszoda**

2006-ban a főváros adott otthont az úszó Európa Bajnokságnak, a rendezvény mégsem arról lett híres, hogy a magyar versenyzők milyen eredményeket értek el, sokkal inkább az építés körül kialakult botrányokról. (Meggjegyezzük, hogy 2010-ben ismét Budapesten kerül megrendezésre ez a sportesemény – most már előreláthatólag kevesebb negatív felhanggal.) Történt ugyanis, hogy a másodfokú hatóságként eljáró Fővárosi Közigazgatási Hivatal építési engedélyt adott a kérelmező Sportfólió Kht. részére a Margitszigeti Hajós Alfréd Nemzeti Sportuszoda bővítésére. A tervezett építés viszont feljogosította az engedélyest 42 db fa kivágására a Margitszigeten – ez azonban a fővárosi zöldszervezetek hangos tiltakozásával találta szembe magát. Míg az ügynek ez a látványos szála jelentős médiatámogatás mellett a közvéleményt is élénken foglalkoztatta, egy másik kérdés méltatlanul elsikkadt. Ez nem más volt, mint a bővített létesítmény szennyvízkibocsátása. A helyzet ugyanis az (volt), hogy a Margitszigeten semmiféle szennyvíztisztítás nem történik, az ott keletkező összes szennyvíz tehát tisztítatlanul ömlik a szigeti egyesített csatornán keresztül a Dunába. Egy a szigeten található épület illetően bővítése tehát valószínűleg erősen növeli majd a kibocsátást.

A Parlagfümentes Magyarországért Egyesület volt az a civil szervezet, amely az építési engedélyt bíróság előtt támadta meg. A kifogásolt és a jelen tárgykör szempontjából releváns kérdés az volt, hogy az elsőfokon eljáró

Budapest XIII. kerületi jegyző a 2005. május 2-i keltezésű építésügyi határozatban – a KTVF 1739-14/2005. számú szakhatósági állásfoglalás alapján – azt rögzítette:

*„2. A bővítéssel megnövelt létesítmény szociális célú helyiségeiben képződő kommunális szennyvizek a meglévő szigeti egyesített csatornahálózatra vezethetők, velük szemben minőségi követelményt nem fogalmazok meg.”*

Leginkább az utóbbi félmondat volt az, amit a civil szervezet kifogásolt, és gondolta úgy, hogy ez a felszíni vízbe történő közvetett bevezetés ellentétes a felszíni vizek védelméről szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelettel, annak is az alábbi rendelkezésével:

**22. § (1)** Azon kibocsátók esetében, akik szennyvizüket olyan közcsatornába (szennyvízelvezető mű gyűjtőrendszerébe) bocsátják, melynek gyűjtőrendszeréhez nem kapcsolódik szennyvíztisztító telep, a települési tisztító üzembe helyezéséig vagy legfeljebb a települési tisztítókra vonatkozó türelmi idő végéig a kibocsátás engedélyezésénél a 21. § (1)-(3) bekezdés szerint megállapított küszöbértékeket kell előírni, és annak túllépése esetén csatornabírságot kell kiszabni.

**25. § (1)** A szennyvízkibocsátással, közcsatornába vezetéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelményeket a kibocsátó számára a külön jogszabály szerinti engedélyben, illetve azok hatálya alá nem tartozó külön jogszabály szerinti tevékenység esetén a felügyelőség által kiadott külön engedélyben kell meghatározni.

Az építési engedélyt a másodfokon eljáró Fővárosi Közigazgatási Hivatal is helybenhagyta, utalva arra 2005. június 2-i keltezésű határozatában, miszerint:

*„..., a kiadott építési engedély sehol nem rögzíti azt, hogy a bővítés során keletkezett szennyvizek közvetlenül a Dunába vezethetők.”*

Erre nézve nincs megjegyzésünk, ám azt fontos megemlíteni, hogy a KDV KTVF 2005. június 23. keltezésű vízjogi létesítési engedélyében, melyet a sportuszoda bővítésére adott ki, és amely fellebbezés hiányában elsőfokon jogerőre emelkedett, az alábbi szerepelt:

*„2. A bővítéssel megnövelt létesítmény kommunális szennyvizei, tehát a szociális célú helyiségeiben képződő szennyvizek, valamint a medencék közegészségügyi okból elrendelt leürítése, továbbá a leürítéseket követő mosás mosóvízei **tisztítatlanul** a meglévő szigeti egyesített csatornahálózatra – túrt állapotként – csak a szigeti szennyvizek szennyvíztisztítón való*

*megtisztítása realizálódásáig, de léghésőbb 2009- 12. 31-ig vezethetők, velük szemben minőségi követelményt nem fogalmazok meg.”*

Érezhető az elmozdulás, a korábbi építési határozat megengedő hangvételével szemben itt már konkrét véghatáridő fogalmazódik meg a túrt állapot fenntartására. Többek között ezért is várható az, hogy a 2010-es úszó EB már kevesebb környezeti kérdést vet fel.

A Fővárosi Bíróság 2008. január 30-án kelt ítéletében úgy értékelte, hogy a fenti megoldás nem volt jogellenes, mivel

*„A felperes [...] nem igazolta azonban, hogy a 220/2004 (VII. 21.) Korm. rendelet 25. § (1) bekezdésében írt, a szennyvízkibocsátással, közcsatornába vezetéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelményeket a kibocsátó számára az építési engedélyben kell meghatározni.*

*[...]*

*A kormányrendelet nem határozza meg, hogy a kibocsátást még nem engedélyező határozatban (elvi építési engedélyben, építési engedélyben és az ezekhez kapcsolódó szakhatósági eljárásban) kellene megadni a szennyvízzel szembeni minőségi követelményeket.”*

Csak érdekességként jegyezzük meg, hogy a per véglegesen a Legfelsőbb Bíróság előtt 2009 júniusában zárult le.

Az **ellenőrzés** jelenti a következő súlyponti kérdést, amelynek két fajtáját ismerjük:

- egyrészt a szennyvízkibocsátásokat a felügyelőség, közcsatornába bocsátás esetén a szolgáltató helyszíni ellenőrzéssel egybekötött mintavételezéssel ellenőrizheti;
- de alapvetően a rendszer önellenőrzésre épül, oly módon, hogy meghatározott esetekben a kibocsátók kötelesek az önellenőrzésre, más esetben az erre nem kötelezett kibocsátó önellenőrzésre vállalkozhat. Az önellenőrzés megfelelőségét a felügyelőség, közcsatornába bocsátás esetében a küszöbértékek betartását a felügyelőség és a szolgáltató, helyszíni ellenőrzéssel ellenőrzi.

Az a kibocsátó, aki az előírt kibocsátási határértéket túllépi vagy az engedélyben meghatározottaktól eltérő szennyező anyagot vagy a jogszabályokban felsorolt tiltott anyagot bocsát ki, csatornabírság vagy vízszennyezési bírság fizetésére köteles. Ha pedig egyes jogellenes magatartások követnek el, vízvédelmi bírságot kell megállapítani és kiszabni. A felügyelőség határozatban kötelezi a vízszennyezést okozó kibocsátót vagy



a tulajdonost szennyezés-csökkentési intézkedési ütemterv készítésére és annak végrehajtására.

A bírságoláson kívül más jogkövetkezmények is léteznek, mégpedig különösen az, hogy a felügyelőség a szennyező tevékenységet részben vagy egészében korlátozhatja, felfüggesztheti, megtilthatja, a települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények kivételével.

A **felszín alatti vizek védelme** is hasonló rendszert alkot. A szabályozás célja a felszín alatti vizek:

- a) jó állapotának biztosításával és annak fenntartásával;
- b) szennyezésének fokozatos csökkentésével és megelőzésével;
- c) hasznosítható készleteinek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználattal;
- d) a földtani közeg kármentesítésével összefüggő feladatok, jogok és kötelezettségek megállapítása.

A fentiekhez több tilalom kapcsolódik, illetve természetesen az engedélyezési kötelezettség. Kétféle engedélyezési lehetőséget mutathatunk be példaként:

- közvetlen vízkivételre vízjogi engedély, amely akkor adható, ha a vízkivétel átmenetileg sem veszélyezteti a környezeti célkitűzések elérését; az érintett víztestre jogszabályban, illetve a külön jogszabály szerinti vízgyűjtő-gazdálkodási tervben megállapított intézkedések megvalósítását; illetve
- szennyező anyagok elhelyezésének és bevezetésének engedélyezése.

Szennyező anyag

- a) elhelyezése;
- b) a földtani közegbe történő közvetlen bevezetése;
- c) a felszín alatti vízbe történő közvetett bevezetése, beleértve az időszakos vízfolyásokba történő bevezetést is;
- d) a felszín alatti vízbe történő közvetlen bevezetése **engedélyköteles** tevékenység.

A már bekövetkezett pontszerű szennyező forráshoz tartozó valószínűsíthető szennyezettség esetén a köz érdekében kármentesítést kell végezni. A kármentesítés szakaszai:

- a) tényfeltárás, amely felderítő és részletes vizsgálatból állhat;

- b) műszaki beavatkozás, amelyben elsőként beavatkozási tervet kell készíteni, majd a hatóság határozattal dönt a beavatkozásról;
- c) és a kármentesítési monitoring, amely menet közben is és az eljárás végén is követelmény.

### **Ez most komoly?**

*- avagy a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság H.30776/5/1970. számú határozata -*

Egy rövid ideig a Rózsadombi Kinizsi Barlangkutató és Hegymászó Sportegyesület mint felperes jogi képviselőt láttuk el egy bírósági ügyben. Az ügy tárgya egy a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal által kiadott engedély volt, melyben a hatóság engedélyezte egy cég számára, hogy a Budapest II. kerület Frankel Leó út 48. szám alatti ingatlanon ún. Malomtó Fürdőszállót alakítson ki.

Az előzmények ismeretéhez tartozik, hogy a szállodát a ma rendkívül elhanyagolt állapotban lévő és romos Török Fürdő helyére, azt részben helyreállítva kívánta megvalósítani a beruházó.

Az eredeti Török Fürdő nem valódi török emlék, az tulajdonképpen egy 1895-ben Ray Rezső tervei alapján épült népgözfürdő volt. Az 1920-as években az épületet bővítették, az 1970-es évek elején viszont a ma is látható rom kivételével lebontották.

A terület igazi jelentőségét az adja, hogy alatta húzódik a Molnár János-barlang, a mellette lévő Malom-tó vizét pedig a barlangban fakadó Boltív- és Alagút-források táplálják, valamint a víz csővezetéken eljut a Lukács fürdő uszodájába is.

A Kinizsi Sportegyesület munkáját és szakemberei kimagasló tudását dicséri, hogy nemrégiben fedezték fel a barlangrendszer egyik olyan, világszenzációnak számító részét, amely miatt kijelenthetjük: Budapesten található a világ legnagyobb termálvizes barlangi terme.

Az ügy kapcsán került látóköreinkbe az alcímben is említett határozat, amelynek címe:

***„A budapesti hévizek (ásvány-, gyógyvizek) közös hidrogeológiai védőövezetének kialakítása”***

A határozat egyébként a **Bp/B/13** vízikönyv szám alatt a vízügyi hatóság nyilvántartásában megtalálható.

A határozat elrendeli a Budapest Fővárosi Tanács VB Közmű és Mélyépítési Főigazgatóság kérelme alapján a Budapest főváros területén üzemelő hévizek (ásvány-, gyógyvizek) mennyiségi és minőségi védelme biztosításának érdekében a hévíznyerő helyek közös hidrogeológiai védőövezetének kialakítását 1970. július 6-i keltezéssel. A védőövezet területe egybeesik a főváros közigazgatási határvonalával, illetve részben kiterjeszkedik Szigetszentmiklós, Üröm és Budakalász (akkor) községe területére is.

A megelőző bekezdésben olvasható dátum ellenére ez nem egy jogtörténeti értekezés a szocialista környezetjog témakörében, mivel a határozat ma is, változatlan formában hatályban van. A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2008. augusztus 7-i keltezésű **KTVF:35802-1/2008.** számú válaszlevelében megerősítette ezt, miszerint „*a [...] határozatok jelenleg is érvényesek*”.

Milyen jogi következményei vannak mindennek? Mit jelent ez a budapesti mindennapokra nézve? Miben felelnek meg a mai környezethasználó tevékenységek ennek a közel 30 éves rendelkezésnek és miben sértik meg azt? Mire használható ez a határozat a környezet védelme érdekében?

Rögzítenünk kell, hogy a hidrogeológiai védőövezet ma is létező fogalom, számos ma hatályos jogszabály ír elő bizonyos követelményeket ehhez kapcsolódóan. És bár az eredeti 1970-es határozat nem írt elő olyan korlátozásokat, amelyeket a későbbi normák bevezetnek, a védőövezet létét ez nem érinti. S mivel egy adott időpillanatban mindig az akkor hatályos jogszabályok előírásaihoz kell viszonyítani egyes tevékenységek jogszerűségét, ahhoz, hogy megtudjuk, milyen feltételeket támaszt a védőövezet megléte ma, a jelenleg hatályos jogszabályokhoz kell fordulnunk.

Ezek pedig az alábbiakat írják elő:

### **1995. évi LIII. törvény**

#### **74. § (1) bekezdés**

A környezetvédelmi hatóság tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében teljes körű vagy részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelez akkor, ha védőterületen (pl. hidrogeológiai védőterületen, valamint az ivó-, ásvány- és gyógyvízkivételek védőterületein) környezetet veszélyeztető, szennyező vagy károsító tevékenységet észlel. Ez esetben a hatóságnak nincs mérlegelési jogköre, a felülvizsgálatot el kell rendelnie.

**219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet****A felszín alatti vizek védelméről****9. § (1) bekezdés**

A felszín alatti víz állapota szempontjából fokozottan érzékeny területeken, mint amilyen a védőövezet területe is, tilos a felszíni vizek pótlása felszín alatti vízből és tilos olyan tevékenység végzése, amelynek következtében a fedőrétegek eltávolítása révén felszínre kerül a felszín alatti víz.

**123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet****A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízi létesítmények védelméről****13. § (1) bekezdés**

A hidrogeológiai védőövezetek területén tilos olyan létesítményt elhelyezni, melynek jelenléte vagy üzeme a felszín alatti víz minőségének károsodását okozza; tilos olyan tevékenységet végezni, amelynek következtében csökken a vízkészlet természetes védettsége, vagy növekszik a környezet sérülékenysége, vagy 6 hónapon belül le nem bomló károsító anyag kerül a vízkészletbe, vagy olyan lebomló anyag jut a vízkészletbe, amelynek mennyisége, jellege vagy bomlásterméke a felszín alatti víz minőségének károsodását okozza; olyan vegyi anyaggal, amely a vizet károsíthatja, vagy amelyből a víz minőségét károsító anyagok oldódhatnak ki, csak zárt építményben szabad dolgozni; az önellátást szolgáló állattartás megengedett, de azt meghaladó mértékű állattartás és vízi szárnyas telep csak a „B” zónában lehetséges; meglévő tároló helyen bármely, a vizet károsító folyékony anyagot csak úgy szabad tárolni, hogy a tárolótartály állapota kívülről is bármikor ellenőrizhető legyen, vagy az üzemeltető rendszeresen ellenőrizze, hogy nem kerül-e károsító anyag a felszín alatti vízbe; a vizet károsító folyékony anyagok tárolására szolgáló új tároló helyet úgy kell kialakítani, hogy a tárolótartály állapota kívülről bármikor ellenőrizhető legyen, a tárolótartály olyan vízzáró falú teknőben vagy tartályban legyen, amely meghibásodás esetén a teljes tárolt folyadékmennyiséget befogadja; a vízre veszélyes anyagot (így például ásványolajtermék) szállító csővezetéket a területen akkor lehet átvezetni, ha a vezeték biztonságát (így például külön burkolattal) megteremtik, gondoskodnak a vezeték rendszeres (így például havi ultrahangos) ellenőrzéséről és azt csőtörés esetére leállító automatikával látják el.

Felvetődik a kérdés: hogyan hat(na) ki ennek a határozatnak a végrehajtása (ha következetesen megtörténne) a mindennapi életre?

Az említett 123/1997. Korm. rendelet 5. sz. melléklete alapján például tilos lenne erősen mérgező anyagok előállítása, feldolgozása (pl. gyógyszergyárak

működése) és környezeti hatásvizsgálat vagy annak megfelelő egyedi vizsgálat kellene minden új vagy meglévő veszélyes hulladék üzemi gyűjtőhöz, növénytermesztéshez, komposztálótelephez, üzemanyagtöltő-állomáshoz és egyáltalán, minden a fedő- vagy vízvezető réteget érintő egyéb tevékenységhez. És mindez Budapest teljes közigazgatási területén...

### III.4. Hulladék

Amennyiben a hulladékokra vonatkozó szabályozás alapjait keressük, legjobb, ha megismerkedünk a hulladékgazdálkodás rendszerének elemeivel, amelyre a hazai szabályozás – kiindulva a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényből (Hulladékgazdálkodási Törvény) – épül, természetesen a közösségi jog követelményeit betartva. Ezen intézmények:

- a) Az **elvek, prioritások** és általános követelmények együttesen teszik ki a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési rendszer általános részét.
- b) A hulladékgazdálkodás, illetve -kezelés **tervezése** jelenti a következő lépcsőt, amely meghatározza a hatóságok által általánosan követendő irányt. A terveknek megfelelően lehet a későbbiekben a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket engedélyezni, azokat elvégezni.
- c) A tervezést követően kerül sor az egyes tevékenységek **engedélyezésére**. Az engedély a hulladékokra vonatkozó tevékenységek alapvető feltétele, amely alól csak kevés kivétel tehető. Az engedély meghatározza a tevékenység végzésének legfontosabb feltételeit, és egyben arra is lehetőséget ad, hogy a hatóságok folyamatosan ellenőrzésük alatt tarthassák az egyes tevékenységeket.
- d) A **bejelentés, adatszolgáltatás, nyilvántartás és tájékoztatás** kötelezettségei azonos töről fakadnak, egy kötelezettség különböző vetületeit jelentik. Az engedélyezett tevékenységekről mindenképpen nyilvántartást kell vezetni, illetve azok egyben bejelentésre is kötelezettek. Azon tevékenységek, melyek egyébként nem engedélykötelesek, szintén nyilvántartás-kötelezettek, és általában legalább bejelentésre is kötelezettek. A tájékoztatás pedig az így kialakított nyilvántartási adatok alapján valósulhat meg.
- e) A **hatósági ellenőrzés** az engedélyezés által adott feltételek megvalósulására, illetve a bejelentett adatok valóságára vonatkozik.
- f) A további lépéseknek abban a körében, melyek az ellenőrzés negatív eredményéhez kapcsolódnak, a **felelősség** alkalmazásának lehetősége jelenti a legközvetlenebb reakciót. A felelősség jelen értelemben széles kört ölel fel, kezdve az engedélyezési feltételek átgondolásától egészen a polgári vagy éppen büntetőjogi felelősségig.

A hulladékgazdálkodási elvek érvényesítése során a jogalkalmazónak fokozott figyelmet kell fordítania arra, hogy összhangot teremtsen ezen elvek és más környezetvédelmi, természetvédelmi célok megvalósítása között.

A már említett 275/2004. számú Kormányrendelet 10/A. § (1) bekezdése szerint az a terv vagy beruházás, amely jelentős hatással lehet valamely Natura 2000 területen előforduló, annak kijelölésének alapjául szolgáló fajra vagy a kiemelt jelentőségű közösségi élőhelytípusra kizárólag kiemelt fontosságú közérdekből fogadható el, illetőleg engedélyezhető. A kiemelt fontosságú közérdek fogalma - esetről esetre - a jogalkalmazói gyakorlatban alakul.

A vekerdi akkumulátor-feldolgozó ügyében (bővebben ld. a III.2. pontban) a megyei bíróság és az LB azonos álláspontra helyezkedett abban a kérdésben, hogy az akkumulátor-feldolgozó üzem, mint a hulladékgazdálkodás célkitűzéseit megvalósító létesítmény olyan lényeges, törvényben meghatározott, fontos közérdeket szolgáló fejlesztési cél, amellyel a Natura 2000 terület fenntartása a további feltételek fennállása esetén összehangolható. Ennek érdekében a hatóságoknak alaposabban vizsgálniuk kell a tervezett beruházások várható, környezetre, illetve a Natura 2000 területekre gyakorolt hatásait, s ki kell kényszeríteniük az alternatív megoldások kidolgozását a környezetvédelmi engedélyezési eljárás során.

A szabályozás gyökereit vizsgálva, a leglényegesebb a **hulladék fogalmának** tisztázása. A hulladék bármely, a törvény 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles (tegyük hozzá, hogy a kérdéses kategóriák csak orientálnak, de nem nyújtanak sok segítséget a meghatározásban). Ezen belül elsősorban megkülönböztethetjük

- a **veszélyes hulladékot** – a Hulladékgazdálkodási Törvény 2. számú mellékletében felsorolt tulajdonságok közül eggyel vagy többel rendelkező, illetve ilyen anyagokat vagy összetevőket tartalmazó, eredete, összetétele, koncentrációja miatt az egészségre, a környezetre kockázatot jelentő hulladék (az erre vonatkozó szabályozás ismertetésére külön pontban térünk vissza);
- a **települési hulladékot** (a háztartásokból származó szilárd vagy folyékony hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék); illetve
- végezetül külön kell kezelni az ún. **semleges (inert) hulladékok** kategóriáját, amelynek a későbbi felhasználás szempontjából lesz érdemi szerepe. Inert hulladék az a hulladék, amely nem megy át jelentős fizikai, kémiai vagy biológiai átalakulásra. Jellemzője, hogy vízben nem oldódik,

nem ég, illetve más fizikai vagy kémiai módon nem reagál, nem bomlik le biológiai úton, vagy nincs kedvezőtlen hatással a vele kapcsolatba kerülő más anyagra oly módon, hogy abból környezetszennyezés vagy emberi egészség károsodása következne be, további csurgaléka és szennyezőanyag-tartalma, illetve a csurgalék ökotoxikus hatása jelentéktelen, így nem veszélyeztetheti a felszíni vagy felszín alatti vizeket.

### **Hulladékgazdálkodási tervezés**

A következő győri, a Reflex Egyesület részvételével folyt eset a települési hulladékgazdálkodási tervezéshez kapcsolódik és a tervezés során érvényesülő civil részvétellel kapcsolatos problémákra világít rá.

A Győri Városi Önkormányzat a helyi közszolgáltatót jelölte ki a hulladékgazdálkodási terv készítésének felelőseként, aki annak kidolgozásával egy pécsi vállalkozó céget bízott meg. A lakossági egyeztetés, társadalmi szervezetek bevonása a tervezés során elmaradt. A Hulladék Munkaszövetség és a Reflex Egyesület azonban figyelemmel kísérte az eljárást és a civilek bevonása nélkül elkészített tervhez mintegy 110 pontból álló módosítási, kiegészítési javaslatot terjesztett elő. Ebből azonban az előterjesztő és a tervet megszavazó környezetvédelmi bizottság és a közgyűlés lényegében egyet sem vett figyelembe.

A Reflex Környezetvédő Egyesület a rendelettel elfogadott terv ellen törvényességi kérelmet terjesztett elő a Közigazgatási Hivatalnál, hiszen az ilyen tervezés alapvetően ütközik a Hgt. és az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel. A Közigazgatási Hivatal kérelmüknek helyt adott és kezdeményezte az elfogadott rendelet hatályon kívül helyezését. A győri önkormányzat képviselő testülete nem tehetett mást: a rendeletét visszavonta és elrendelte a tervekészítési eljárás megismétlését.

A megismételt eljárásban a formai szabályokat már betartották, hiszen öt társadalmi szervezetet is meghívtak a tervezésben való részvételre. A tervező feladata azonban az is, hogy a tervezés folyamatában a társadalmi delegáltak részére érdemi közreműködést biztosítson (folyamatos egyeztetést, alternatívák kidolgozását, konszenzusos tervekészítést), amelyre a szóban forgó eljárásban sajnálatos módon nem került sor.

A terv készítésével megbízott szervezet csak a terv első fejezetéről (megalapozó állapotelemzés) volt hajlandó egyeztetni, a célokat, prioritásokat, feladatokat meghatározó többi fejezetről már nem. Az ezekhez előterjesztett javaslatokat sem vették figyelembe. Így a terv – lényegében változatlan

formában – pár hónap múlva ismét a közgyűlés előtt volt, amely azt ismét elfogadta.

Hasonlóképpen zajlott két évvel később a terv felülvizsgálata is. A lakosságnak ekkor sem adtak lehetőséget a közreműködésre, a célok, feladatok felülvizsgálatát visszautasították, a Reflex Egyesület szakmai javaslatait érdemben most sem tárgyalták. Megjegyezzük: a KvVM tájékoztatása szerint a tervek készítésével kapcsolatos garanciális előírásokat kell (kellett volna) alkalmazni a tervek kétévente esedékes felülvizsgálati eljárásai során is (értékelő beszámolók készítése, célok aktualizálása stb.)

A hulladékgazdálkodási tervezéssel kapcsolatos, a civil szervezetek részéről érkező kifogásokra a válasz többnyire az, hogy a tervek „felülről építkeznek” – tehát előbb az országos terv (OHT) felülvizsgálata szükséges, majd a területi terveké és azokhoz igazodóan kerülhet sor a helyi hulladékgazdálkodási tervek megalkotására/felülvizsgálatára.

A Hgt. 35. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzatok helyi hulladékgazdálkodási tervek készítésére kötelezettek. A tervek részletes tartalmi követelményeit a 126/2003. (VIII. 15.) Korm. sz. rendelet tartalmazza.

Egy települési hulladékgazdálkodási terv 6 év távlatában meghatározza az Országos illetve a Területi Hulladékgazdálkodási Tervek helyi szintű érvényesítésével kapcsolatos szakmai feladatokat. Felméri a település hulladékgazdálkodási helyzetét és a település sajátosságaihoz, település-rendezési tervéhez, környezetvédelmi programjához, környezeti-társadalmi jövőképehez igazítottan fogalmazza meg a fenntartható hulladékgazdálkodás középtávú feladatait, prioritásait. Megtervezi ezek végrehajtási sorrendjét, biztosítható forrásait és a végrehajtásban szerepet játszó szereplők közötti hatékony munkamegosztást.

A fenti szakmai, társadalmi célok elérése, a terv sikeres végrehajtása nyilvánvalóan nem oldható meg a lakosság aktív közreműködése nélkül, mint ahogy alapvetően fontos a folyamatos lakossági kommunikáció a tervekészítés szakaszában is. Csak így biztosítható a problémák, veszélyek megértése, a kijelölt célok, prioritások mögötti társadalmi konszenzus kiépítése. Már csak azért is, mert a települési hulladékokkal kapcsolatos feladatok jelentős része a lakosság által finanszírozott (kötelezően igénybe veendő) közszolgáltatások kategóriájába tartozik.

A környezetvédő társadalmi szervezetek jogalkotásban való közreműködését a Kvtv. 98. § (2) bekezdés általában, hulladékgazdálkodási tervek tekintetében a Hgt. 35. § (2) bekezdése pedig konkrétan szabályozza.



A Hgt. 34. § szerint a (területi illetve helyi) tervezés megkezdését nyilvánosságra kell hozni és az eljárásban biztosítani kell a társadalmi szervezetek (delegáltjainak) bevonását. Még hozzá – az Aarhusi Egyezmény szellemében - akkor, amikor „az összes választási lehetőség nyitott, és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg”.

Ez azonban Győrben nem teljesült, hiszen a tervekészítés időszakában a három érintett szerv közül egyik sem tartott lakossági fórumot, az elkészült tervezetét társadalmi vitára nem bocsátotta, a helyi társadalmi szervezetek véleményét nem kérte ki.

A Közigazgatási Hivatal helyesen járt el, mikor javasolta a rendelet hatályon kívül helyezését, az eljárás megismétlését. Sajnos azonban mind a mai napig nincs jogi lehetőség arra, hogy a civil szervezetek valóban érdemi részvételt kényszerítsenek ki.

Az eset sajnos túlmutat önmagán, hiszen jellemzően hasonló társadalmi részvétel mellett készültek a többi, területi és települési tervek is.

A civil részvétellel kapcsolatos problémák visszaköszöttek a tervek felülvizsgálata során is (a terveket a Hgt. 37. § értelmében mindhárom szinten két évente kötelező felülvizsgálni és aktualizálni).

A hét regionális hulladékgazdálkodási terv felülvizsgálata 2005-ben és 2007-ben is elmaradt. Ennek oka a tervekészítésért felelős szervezetek szerint, hogy a KvVM is elmulasztotta az OHT két éves felülvizsgálatát. Mivel pedig a tervek „felülről lefelé építkeznek” – a minisztérium mulasztása miatt a területi szervek sem tudták a jogszabályok által előírt felülvizsgálatot érdemben elvégezni.

A hulladékgazdálkodási tervek a 2/2005. (I. 11.) Korm. sz. rendelet 1. melléklete szerint stratégiai hatásvizsgálat kötelesek – tehát készítésük, értékelésük nyilvánosságát immáron a stratégiai vizsgálat szabályai szerint kell(ene) elvégezni.

A hulladék fogalmának értelmezése alapvető kérdés az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában, hiszen a fenti fogalom minden, csak nem egyértelmű. Nem csoda, ha a 2008 végén elfogadott és 2010 végén hatályba lépő új hulladékös irányelv tovább pontosítja a fogalmakat, sőt a Bizottság még tovább ment, amikor a hulladékokról és a melléktermékekről [\(COM/2007/59\)](#) szám alatt közlemény is kiadott. Az egyik alapkérdés a hulladék megkülönböztetése a gazdaságilag még hasznosítható

másodnyersanyagoktól. Amikor tehát a hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, mi a valószínűsége az anyag hasznosításának, mégpedig további jelentős kezelés nélkül. Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem jelent olyan terhet, amelytől meg kívánnak válni, hanem terméké válik.

A hulladékgazdálkodási törvény számos **alapelvet** tartalmaz, pl.

- a megelőzés, ezen belül az integrált szennyezésmegelőzés elve alapján a legkisebb mértékűre kell szorítani a képződő hulladék mennyiségét és veszélyességét, a környezetterhelés csökkentése érdekében;
- az elővigyázatosság elve alapján a veszély, illetőleg a kockázat valós mértékének ismerete hiányában úgy kell eljárni, mintha azok a lehetséges legnagyobbak lennének;
- a gyártói felelősség elve alapján a termék előállítója felelős a termék és a technológia jellemzőinek a hulladékgazdálkodás követelményei szempontjából kedvező megválasztásáért;
- a megosztott felelősség elve, a gyártói felelősség alapján fennálló kötelezettségek teljesítésében a termék és az abból származó hulladék teljes életciklusában érintett szereplőknek együtt kell működniük;
- a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladék kezelési költségeit megfizetni vagy a hulladékot ártalmatlanítani. A szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;
- a közelség elve alapján a hulladék hasznosítására, ártalmatlanítására a – környezeti és gazdasági hatékonyság figyelembevételével kiválasztott – lehető legközelebbi, arra alkalmas létesítményben kerülhet sor;
- az önellátás elve alapján – országos szinten, a területi elv és a közelség elvének figyelembevételével – a képződő hulladék teljes körű ártalmatlanítására kell törekedni, ennek megfelelő ártalmatlanító hálózatot célszerű kialakítani és üzemeltetni.

Az állami feladatok körében meghatározó jelentőségű **a hulladékgazdálkodás tervezése**, amelynek több szintje van:

- az Országgyűlés a hulladékgazdálkodás stratégiai célkitűzéseinek, továbbá a Hulladékgazdálkodási Törvényben megállapított célok elérésének és az alapvető hulladékgazdálkodási elvek érvényesítésének érdekében a Nemzeti Környezetvédelmi Program részeként Országos Hulladékgazdálkodási Tervet fogad el;

- az országos terv alapján a környezetvédelmi felügyelőségek a külön jogszabályban megjelölt területre a vonatkozó területrendezési és területfejlesztési tervekben foglaltakkal összhangban területi hulladékgazdálkodási tervet készítenek a területen lévő illetve működő helyi önkormányzatok, érintett más hatóságok, érdekképviselői és környezetvédelmi társadalmi szervezetek bevonásával. A tervet a környezetvédelemért felelős miniszter rendeletben fogadja el;
- a megyei önkormányzat az országos és a területi tervvel összhangban, a területén lévő települési önkormányzatokkal egyeztetetten önálló megyei hulladékgazdálkodási tervet készíthet;
- a települési önkormányzat illetékességi területére helyi hulladékgazdálkodási tervet dolgoz ki. Az egyes települési önkormányzatok közös hulladékgazdálkodási tervet is kidolgozhatnak.

A hulladékgazdálkodás alapvető jogintézménye – amint már említettük – az **engedély**. Egyes tevékenységek nem igényelnek engedélyt, de ezen kivételeket korlátozni kell, lehetőség szerint azon esetekre, amikor „a létesítmények saját hulladékukat kezelik a termelés helyszínén”.

A **települési szilárd és folyékony hulladékokra** kiemelt figyelmet fordít a Hulladékgazdálkodási Törvény, hiszen annyi éven át ezek szabályozási kereteinek megteremtése teljesen elhanyagolt terület volt. Alapvető kötelezettség, hogy az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések ürtéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.

A települési önkormányzat **kötelezően ellátandó közzolgáltatásként** az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közzolgáltatást szervez és tart fenn – tehát végre az önkormányzat egyértelműen kötelező feladatként látja el a hulladékkezelést.

A települési önkormányzat képviselőtestülete **önkormányzati rendeletben** állapítja meg a közzolgáltatással kapcsolatos lényegi kérdéseket:

- a helyi közzolgáltatás tartalmát, a közzolgáltatással ellátott terület határait;
- a közzolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közzolgáltató a közzolgáltatást rendszeresen köteles ellátni;

- a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit – beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat –, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit;
- a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének módját és feltételeit;
- a közszolgáltatással összefüggő települési önkormányzati feladat- és hatáskört;
- az elvégzett szolgáltatás alapján az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

Önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, csomagolására, átadására. Az ingatlanulajdonos a rendeletben meghatározott feltételek mellett – az abban megjelölt begyűjtőhelyre vagy hulladékkezelő telepre külön engedély nélkül maga is elszállíthatja a hulladékot. Az ingatlanulajdonos a települési hulladék egyes összetevőit (pl. a veszélyes hulladékot) az önkormányzat rendeletében előírtaknak megfelelően köteles elkülönítetten gyűjteni, azt átadni, stb.

Kapcsolódik a hulladékgazdálkodási feladatokhoz a közterület tisztán tartása is, ami szintén a települési önkormányzat közszolgáltatási feladata. Ez értelmezhető oly módon is, hogy ez már a közegészségügyhöz kapcsolódva szerepelt az önkormányzat kötelező feladatai között, illetve egyebekben is, önkormányzati kezelésben lévő területekről lévén szó, e kötelezettség nem jelent új feladatot. A közszolgáltatáshoz az így keletkező hulladékról való gondoskodás kérdése kapcsolja.

Az önkormányzat a szolgáltatót/szolgáltatókat **pályázat** útján választja ki. A közszolgáltatás ellátására vonatkozó pályázatot az önkormányzat a település egész területére kiterjedően írja ki, de elképzelhető e tekintetben olyan megoldás is, hogy egyes területegységekre külön-külön pályázatok készülnek. Ez esetben rendeletben is meg kell határozni a külön területeket. A pályázat kiírható a közszolgáltatás körébe tartozó valamennyi feladat együttes, egy szolgáltató által történő ellátására, de pályáztathatóak a közszolgáltatási tevékenységek külön-külön is. Nem köteles az önkormányzat pályázatot kiírni, ha

- a közszolgáltatás szervezésére irányuló kötelezettségének más önkormányzat által szervezett, illetve működtetett közszolgáltatáshoz való csatlakozással tesz eleget; vagy

- ha az önkormányzat saját vagy szomszédos, vagy egymáshoz közeli önkormányzatokkal közös, legalább többségi önkormányzati tulajdonban levő gazdálkodó szervezetet hoz (hoznak) létre a közszolgáltatás ellátására, a többségi önkormányzati tulajdon fennállásáig.

Hangsúlyozni kell, hogy az ingatlantulajdonos köteles a szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni azon települési szilárd hulladékaik tekintetében, melyek a kötelező közszolgáltatás körébe tartoznak. A **díjfizetés** jelentette és a jövőben is jelenti a legnagyobb jogi problémát. A fizetendő összeg egytényezős közszolgáltatási díj esetében az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata, kéttényezős közszolgáltatási díj alkalmazása esetén az alapidj (rendelkezésre állási díj) adott állandó költségek éves összegének az ingatlanra számított része (ez egyébként legfeljebb a közszolgáltatási díj 40%-a lehet), míg az ürítési díj az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata. Külön szabályok vonatkoznak ezen túl a veszélyes hulladékokra, az inert hulladékokra, egyes sajátos hulladéktípusokra (pl. hulladékká vált gépjármű, stb.), a hulladékkezelés létesítményeire – különösen a lerakás és az égetés jelent itt komoly kihívást –, illetve a hulladékok határon túli mozgására. A **közösségi részvétel** a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kérdések vonatkozásában számtalan formában megnyilvánulhat. Így az érintett lakosság, civil szervezetek részt vesznek (részt vehetnek) magában a döntéshozatalban, passzív, illetve aktív módon gyakorolják információhoz való jogukat, továbbá a számukra kedvezőtlen döntések ellen élhetnek jogorvoslathoz való jogukkal. Külön kiemelendő a Hulladékgazdálkodási Törvény azon rendelkezése, miszerint a hulladékgazdálkodással kapcsolatos települési önkormányzati döntés meghozatala előtt a lakosság álláspontjának megismerése érdekében közmeghallgatás tartható, ám e lehetőségen felül kötelező viszont közmeghallgatást tartani hulladék ártalmatlanítását szolgáló telephely létesítését vagy települési hulladékok egymástól fajtánként elkülönített (szelektív) gyűjtését elrendelő önkormányzati döntés meghozatala előtt. Az adott hulladékgazdálkodási tevékenységet, projektet az érintett lakosság, a képviseletükre létrejött társadalmi szervezetek támogathatják, elfogadhatják, adott esetben ellenezhetik is. Ha a regionális hulladéklerakók példáját vesszük: az érintett lakoságnak a kérdésben vétőjoga van, s ha a lakosság a beruházást nem támogatja (pl. elutasító népszavazási eredmény születik), a beruházásnak új helyszínt kell keresni. A leírtakból következik, hogy a lakossággal folytatott egyeztetés, a lakosság tájékoztatása, információhoz juttatása alapvető befolyással lehet egy-egy beruházás megvalósítására.

#### IV. Zárszó

A népszerű közhely, miszerint minden jog annyit ér, amennyit betartanak belőle, úgy tűnik, hogy a környezetvédelmi közigazgatásban és bíráskodásban hatványozottan igaz. A megelőző oldalakon találkoztunk pozitív példákkal, mint pl. az Alkotmánybíróság klasszikus döntése 1994-ből, mely hosszú időre megalapozta a környezetvédelem tekintélyét és „elvette a kedvét” azoknak, akik esetleg a jog által garantált védelmi szint lassú, de biztos csökkentése révén remélték elérni egyéb céljaikat. De találhatunk a fenti lapokon negatív példákat is, mint annak a lassan 40 éves határozatnak az esetét, melyet nemhogy nem tartanak be, de a jogalkalmazók 99%-a nem is ismeri. És hát produkál ez a jogterület szomorú de egyben nevetséges példákat is, ahol a józan ész megkívánta döntés köszönő viszonyban sincs a hatóság vagy a bíróság határozatával, holott csak egy kicsit kellett volna a jogintézmény megszületésére okot adó körülményre koncentrálni és nem szem elől téveszteni, hogy mi is a jog valós rendeltetése.

Lord Robert Carnwath (teljes megszólítása szerint Rt. Hon Lord Justice Carnwath C.V.O), aki az Egyesült Királyságban híressé vált környezetvédelmi elkötelezettségéről és bíróként alapító tagja a *European Union Forum of Judges for the Environment* (EUFJE) szervezetnek (Bírák EU Fóruma a Környezetért) egy a cseh EU elnökség által szervezett 2006 áprilisi konferencián Brnóban reagált úgy a kontinentális jogászok hosszú percek óta tartó definíciós, tárgyi hatályra és elhatárolási kérdésekre koncentráló vitájára: **„this is too technical”**. A magyarra nehezen lefordítható (túl technikai, túl szakmai) megállapítás lényege az volt, hogy a jogalkalmazás folyamatában a jogpozitivisták megközelítés dominanciája mellett se feledkezzünk meg a jogintézmények eredeti célkitűzéseiről: a környezetvédelmi jogszabály a környezet védje és ne a felelőtlen környezethasználatot tegye lehetővé a tevékenység átnevezése által, a részvételi norma pedig a közösségi részvételt mozdítsa elő, ne pedig egyre újabb akadályokat gördítsen a környezet ügyéért fellépni kívánókkal szemben.

Azt reméljük, hogy a jelen képzési segédlet segíthet bennünket visszatalálni a helyes útra és hozzájárulni a környezetvédelmi jogalkalmazás minőségének javításához.

Budapest, 2009. október

a szerzők