



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-2065/2017. számú ügyben

Előadó: dr. Garaguly István
Érintett szervek: Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal,
Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal, Szabolcs-Szatmár- Bereg Megyei
Kormányhivatal

2017.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-2065/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Nyíregyháza külterületén lévő ingatlana szomszédságában, gazdasági rendeltetésű erdőzónába tartozó erdőterületen alapított „Nyíregyháza VI.-homok” védnevezű bányatelken homok kitermelést folytatnak. A beadvány szerint a megindult ásványianyag-kitermelés mind a természeti környezet megváltozása, mind pedig a bányauzemmel együtt járó környezeti hatások (erdő tarvágása, a talajvíz párolgása) miatt sérti az egészséges környezethez való alapvető jogot. Panaszos azt is sérelmezte, hogy a bánya működése, a kitermelt homok elszállítása az ingatlanokban anyagi kárt okoz.

A beadvány szerint továbbá a jelenlegi, panasszal érintett bányatelek mellett a felhagyott, korábbi homokbánya területén szemétdomb, elhagyott hulladékok találhatóak.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk. Ennek során megkerestük a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: bányakapitányság) a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatalt (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság), a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztályát (a továbbiakban: erdészeti hatóság), valamint Nyíregyháza Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzőjét (a továbbiakban: jegyző) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Evtv.)
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Btv.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (Bvhr).
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbtt.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.)

- Korm. rendelet (OTÉK)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KvHatKr.)
 - A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Khvr.)
 - A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.)
 - Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének Nyíregyháza 19/2005. (V. 5.) KGY rendelettel jóváhagyott helyi építési szabályzatának módosításáról és egységes szerkezetű szövegének megállapításáról szóló 21/2007. (VI. 12.) KGY r e n d e l e t e (HÉSZ)

A megállapított tényállás

A beadvány, továbbá a bányakapitányságtól, a környezetvédelmi hatóságtól, az erdészeti hatóságtól és a jegyzőtől kapott tájékoztatás, valamint a megküldött iratanyag alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A panasszal érintett területen, a Nyíregyháza 01139/4,6 Hrsz.-ú ingatlanokon tervezett külfejtéses homokbánya megvalósítása tárgyában a bányavállalkozó 2011. július 8-án nyújtotta be a Khvr. szerinti előzetes vizsgálati eljárás iránti kérelmet és az előzetes vizsgálati dokumentációt a környezetvédelmi hatósághoz.

A beadvány szempontjából fontos kiemelnünk, hogy az előzetes vizsgálati dokumentációban foglalt számítások szerint a bányagödör talpszintje (113mBf) legalább 1 méterrel a talajvízszint felett lesz.

A kérelem alapján megindult előzetes vizsgálati eljárásban a környezetvédelmi hatóság 2011. október 26-án közmeghallgatást tartott, azonban a meghívottak, illetve az érintett nyilvánosság megjelenésének hiányában a közmeghallgatás meghíúsult.

2012. április 20-án kelt határozatában¹ – az előzetes vizsgálati dokumentációban, valamint az előzetes vizsgálati eljárásba bevont szakhatóságok állásfoglalásában foglaltakra tekintettel a környezetvédelmi hatóság megállapította, hogy a homokbánya megvalósításából nem várható jelentős környezeti hatás, így a tervezett tevékenység nem környezeti hatásvizsgálati eljárás, illetve egységes környezethasználati engedélyezési eljárás köteles. A határozat 2012. május 29-én emelkedett jogerőre. A határozat rögzítette, hogy az ingatlanok gazdasági erdő besorolás alatt álló területen találhatóak, a telephely mérete 73.134 m², működés kezdete 2012 tavasza, tervezett időtartama pedig 10 év. A felhagyott bánya rekultiválásra kerül, melynek során a talajadottságok, valamint a tájra jellemző uralkodó fajok figyelembe vételével növénytelepítésre kerül sor.

Az előzetes vizsgálati eljárással érintett ingatlanok közül a Nyíregyháza 01139/6 hrsz.-ú erdő ingatlan tulajdonosának kérelme alapján az erdészeti hatóság az erdő igénybevétele HBG/01/1204-5/2013. ügyiratszámú határozatával engedélyezte, a határozatban csereerdősítésre kötelezve az ügyfelet.

A „Nyíregyháza VI. – homok” védnevű bányatelek megállapítására irányuló eljárás a bányavállalkozó kérelme alapján 2013. december 5-én indult meg a bányakapitányságon. A kérelem mellékleteként a kérelmező csatolta a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálati eljárásban hozott, valamint az erdészeti hatóság erdő igénybevétele engedélyező, fentebbiek szerinti határozatait.

¹ 2157-3/2012.

A „Nyíregyháza VI.- homok” védnevű bányatelket a bányakapitányság 2014. március 5-én kelt határozatával állapította meg, a határozat 2014. március 28-án emelkedett jogerőre. A határozat 1.3. pontja szerint a bányatelek földrajzi fekvése szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében, Nyíregyháza város külterületén a 01139/4, 01139/6, 01166/7 és 01140 hrsz.-ú ingatlanokat érinti, az 1.6. pont szerinti területe 7ha 5165 m². A 3.1. pont szerint a bányatelek határvonalán kívüli területek és létesítmények védelme érdekében a Bányakapitányság a bányatelek határvonalától számított 5 m-es védősáv figyelembevételével határpillért jelölt ki a bányatelek alaplapjára számítottan.

A beadvány szempontjából lényeges, hogy a bányakapitányság a határozatot a bányavállalkozó, a panasszal érintett földterület tulajdonosa, a környezetvédelmi hatóság, a Körzeti Földhivatal, Nyíregyháza Önkormányzata és a Magyar Bányászati Földtani Hivatal részére küldte meg.

Az ingatlan-nyilvántartásba 2014. április 7-én került bejegyzésre a „Nyíregyháza VI.- homok” védnevű bányatelek a Nyíregyháza külterület 01139/4. hrsz. (6200 m² kivett tanya), a 01139/6. hrsz.-ú (6 ha 6934m² erdő), a 01140 hrsz.-ú (2 ha 1446 m² kivett közút), valamint a 01166/7 hrsz.-ú (9 ha 7677 m² kivett bányató és kivett vízállás) ingatlanok tekintetében.

A bányavállalkozó 2014. április 3-án a környezetvédelmi hatóság részére megküldte a műszaki üzemi tervdokumentáció zajvédelmi tervfejezetét. Az ebben megállapított számított hatásterületen belül nem található védendő épület, erre tekintettel a környezetvédelmi hatóság 2014. április 10-én kelt levelében² arról tájékoztatta a bányavállalkozót, hogy a Nyíregyháza, 01139/4,6 Hrsz. alatti homokbányára jelenleg zajkibocsátási határérték megállapítása nem szükséges, mivel a zajforrás zajvédelmi hatásterületén belül nem helyezkedik el zajtól védendő létesítmény.

2014. április 22-én a bányavállalkozó benyújtotta a bányakapitányság részére a Nyíregyháza VI.- homok vn.bt. 2014-2017. évi kitermelési műszaki üzemi tervét a bányászati tevékenység engedélyezését kérve. A kérelem alapján a bányakapitányság a műszaki üzemi tervnek megfelelő kitermelést nyilvánította 2014. június 22-én jogerős határozatában 2017. december 31-ig érvényesnek; a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásában tett előírásokat a hulladékgazdálkodás, levegőtisztaság-védelem, természet- és tájvédelem és vízvédelem tárgyában a határozat rendelkező része tartalmazza. Az Indokolásban a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása szerint a bányatelek megállapításához adott szakhatósági állásfoglalásban feltételként előírta, hogy „homokbánya környezeti zajt előidéző forrásaira az üzemeltetőnek a Felügyelőségtől zajkibocsátási határérték megállapítását kell kérni az első műszaki üzemi terv benyújtásáig.”

2. A panaszos közérdekű bejelentéssel 2014 júliusától több ízben, a rendelkezésünkre álló adatok³ szerint legutoljára 2015. január 19-én fordult a környezetvédelmi hatósághoz, a bánya működését, a vízháztartásra gyakorolt hatásokat, a felhagyott bányaterületen lévő elhagyott hulladékokat kifogásolva.

Válaszában a környezetvédelmi hatóság tájékoztatta a panaszost a felszín alatti vízszintcsökkenéssel összefüggésben az általa lefolytatott előzetes vizsgálati eljárásban megállapítottokról, az ásványi nyersanyag-kitermelésnek, a bányagödörnek a talajvízszint felett megállapított határáról és talppontjáról, valamint arról, hogy az elhagyott hulladékok tekintetében az ügyet a hatáskörrel rendelkező Nyíregyháza Önkormányzata Címzetes Főjegyzője részére áttette. A környezetvédelmi hatóság arról is tájékoztatta a panaszost, hogy az előzetes vizsgálati eljárásban ügyféli jogával nem élt, a közmeghallgatáson nem vett részt, noha erre lehetősége lett volna.

² 5695-1/2014.

³ Ld. 317-5/2015. számú tájékoztatás

A rendelkezésünkre álló adatok szerint a környezetvédelmi hatóság intézkedésével szemben a panaszos – az erre vonatkozó hatósági tájékoztatás alapján – nem fordult a felettes szervhez, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásumk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és 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.⁴ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁶ Az

⁴ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁵ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁶ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁷

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint⁸ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította⁹, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹⁰, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőző generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹¹ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek

⁷ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁸ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

⁹ 996/G/1990. AB határozat

¹⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy 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.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni¹².

III. A vizsgálat eredményében

1. A Kvt. 66. § (1) bekezdése a) pontja szerint a környezethasználat a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A Kvt. 67. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő.

A Khvr. 3. § (1) bekezdés a) pontja és a 3. melléklet 19. pontja szerint az „egyéb bányászat” megvalósításának terve esetén a környezethasználó előzetes vizsgálat iránti kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatóságnak, amelyhez a (2) bekezdés szerint csatolni kell az előzetes vizsgálati dokumentációt a 4. mellékletben meghatározott tartalommal. A 4. melléklet bc) pontban az előzetes vizsgálati dokumentáció tartalmi elemei között szerepel a tevékenység helye és területigénye, az igénybe veendő terület használatának jelenlegi és a településrendezési eszközökben rögzített módja.

A rendelkezésünkre álló iratokból megállapítható az, hogy a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárást a bányavállalkozó kérelme és a benyújtott előzetes vizsgálati dokumentáció alapján a Nyíregyháza külterület 01139/4 és 01139/6 hrsz.-ú, 7 ha 3134 m² alapterületű telephely tekintetében folytatta le, és ezen terület alapulvételével hozott határozatot.¹³

A bányahatóság által kiadott határozat szerinti „Nyíregyháza VI.-homok” védnevű bányatelek ugyanakkor a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálati eljárásával érintett két, 01139/4 és 01139/6 hrsz.-ú ingatlanok *mellett* még az azokkal határos Nyíregyháza külterület 01166/7 és a 01140 hrsz.-ú ingatlanokat is érinti; a határozat 1.6. pontja szerint a megállapított bányatelek területe mintegy 2000 m²-rel *nagyobb az előzetes vizsgálati eljárással érintett két ingatlan összterületénél*, vagyis a környezetvédelmi hatósági eljárásban megállapított terület, és az ezt követően megállapított bányatelek területe eltérnek egymástól, nem azonosak.

¹² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹³ 2157-3/2012. számú határozat

Azt is ki kell emelnünk, hogy a bányahatósági határozat szerinti bányatelek 1.4. pontban rögzített határvonala nem minden esetben az érintett ingatlanok természetes határvonalához igazodik, vagyis a bányatelek területét az EOV vetületi rendszerben a hatóság önállóan, az érintett ingatlanok területnagyságától függetlenül határozta meg. Így a területnagyság-különbözete a két engedély szerinti területek között viszonylagosan értelmezhető, 2000 m², vagy annál nagyobb a különbség.

A bányatelket megállapító határozat indokolása tartalmazza, hogy a kérelmező bányavállalkozó – egyebek mellett – a Bvhr. 11/A. § (2) bekezdés a) pontja alapján kérelméhez csatolta a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozatát (amelyet a környezetvédelmi hatóság a bányakapitánysággal, mint az előzetes vizsgálati eljárásban közreműködő szakhatósággal közvetlenül is közölt).

Korábban, a JNO-115/2010. számú jelentésben is rámutattunk arra, hogy a környezeti hatások jelentőségének teljes körű tisztázása szempontjából lényeges az, hogy az engedélyezési eljáráshoz pontosan, a kérelmezett tevékenységgel összefüggő *teljes terület pontos lehatárolásra kerüljön*¹⁴. A környezetvédelmi hatósági eljárásban a tevékenység, illetve létesítmény területeként vizsgált terület és a jogszabály által előírt egyéb engedélyezési eljárásokban a tevékenység, létesítmény lehatárolt területnek *teljes megegyezésben kell lennie* és nem térhet el olyan módon, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárásban rögzített területhez képest utóbb a létesítési eljárásban alapul vett, lehatárolt terület nagyobb, és olyan ingatlanokra is kiterjed, amelyekkel összefüggésben a környezeti hatások vizsgálatára nem került sor.

Utalnunk kell a környezeti hatásvizsgálat szempontjából *a projektek (tevékenységek és létesítmények) egységének* az uniós jogban, valamint az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában megjelenő követelményére is, a JNO-131/2010. számú állásfoglalásban kifejtetteknek megfelelően, amely szerint a főberuházásokhoz kapcsolódó műveletek, kiegészítő létesítmények és munkák a környezeti hatások vizsgálata szempontjából nem különíthetők el, nem tekinthetők önállóknak, valamint a vizsgálati küszöbértékek alóli mentesülés érdekében a nyomvonalas létesítmények nem tagolhatóak önkényesen (ún. „szalámizás”) a környezeti hatásvizsgálat szempontjából.

A tevékenységek, létesítmények pontosan, hrsz.-ek szerint meghatározott területe a Kvt. és a Khvr. szerinti eljárásoknak olyan alapvető, lényeges adata, amely nem változtatható, nem növelhető meg utólagosan. Amennyiben egy tevékenység területigénye a Khvr. szerinti eljárásokban rögzítettekhez képest, utólag extenzív módon megváltozik, az olyan változásnak minősül, amely jelentőségének, illetve a változáshoz kapcsolódó környezeti hatások jelentőségének megítélése és vizsgálata a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozik.

A Khvr. 3. § (1) bekezdés a) pontja alapján a környezethasználó által benyújtott kérelem alapján eljáró környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban csak a kérelemben foglalt területi lehatárolás tekintetében hozhatott határozatot.

A Bvhr. 11/A. § (2) bekezdés a) pont aa) alpontja előírja, hogy a bányatelek megállapítására irányuló kérelemhez - a (10) bekezdésben foglaltak figyelembevételével - mellékelni kell a) ha a bányászati tevékenység a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet hatálya alá tartozik aa) azt a határozatot, amelyben a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság megállapította, hogy a tervezett tevékenység nem környezetvédelmi engedély- vagy nem egységes környezethasználati engedélyköteles. A Bvhr. 11/A. § (2) bekezdés c) pontja alapján a bányavállalkozónak be kellett nyújtania a kérelem mellékleteként a külfertéses művelésre tervezett bányatelek esetében a bányatelekkel lefedni tervezett ingatlanok várható igénybevételi ütemtervét is. Így az előzetes vizsgálati eljárásban

¹⁴ Ld. JNO-115/2010. állásfoglalás 193. A helyrajzi számok összevetése alapján megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi engedély nem terjed ki a létesítési engedély 3. pontjában szereplő helyrajzi számok szerint az NRHT felszín alatti létesítményeinek területére, valamint a kőzetdepónia létesítési helyének egy részére. Megállapítottuk, hogy a Felügyelőség a környezeti hatásvizsgálatot a felszín alatti létesítmények tekintetében elmulasztotta lefolytatni, amelynek következtében a környezeti hatástanulmányban foglalt, az NRHT felszín alatti létesítményeinek létesítésével és azok üzemeltetésével összefüggő, a NATURA 2000 területekre gyakorolt, jelentős várható hatásait sem vette figyelembe a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása során.

hozott határozat szerinti terület, valamint a bányatelek megállapítására irányuló eljárásban a bányatelekkel lefedni tervezett ingatlanok területi adatai összehasonlíthatóak.

A Kvt. 66. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha az (1) bekezdés a) és b) pontjának hatálya alá tartozó környezethasználathoz más jogszabály által meghatározott létesítési, illetve működési engedélyezési eljárás is szükséges, az engedély akkor adható meg, ha a környezethasználó környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik.

Ezen engedélyek jogerőre emelkedéséig a más jogszabály által meghatározott engedélyezési eljárásokat fel kell függeszteni, valamint e rendelkezés szerint nem térhet el a létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól.

A környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálati eljárásában hozott határozatát a bányakapitányság közvetlenül megkapta, illetve azt a bányavállalkozó a bányatelek megállapítása iránti kérelme mellékletként is benyújtotta, továbbá a bányatelek megállapítására irányuló eljárásban a tervezett bányatelek területi adatai is szerepeltek. A bányahatóságnak így lehetősége volt a kérelmezett bányatelek területe és az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozat szerinti terület közötti eltérést észlelni, és a Kvt. 66. § (5) bekezdése alapján az eljárás felfüggesztése mellett a kérelmezőt felhívni a bányatelek megállapítása iránti kérelem szerinti teljes terület tekintetében az előzetes vizsgálat iránti kérelem benyújtására.

A bányakapitányság fentiek szerinti lehetőségével azonban nem élt, illetve elmulasztotta a bányatelek megállapításáról szóló határozatának indokolásában a területi eltérés indokait is tisztázni.

Szükséges ugyanakkor utalnunk arra, hogy a panasz a Nyíregyháza külterület 01139/4 és 01139/6 hrsz.-ú ingatlanokon folytatott bányászati tevékenységgel kapcsolatos, vizsgálatunk adatai szerint a bányászati tevékenységet csak ezen a területen folytatják, a bányatelek fentiek szerinti eltéréssel érintett területéből a 01166/7 hrsz.-ú ingatlan felhagyott bánya területe, azt a panaszbeadvány is „volt homokbányaként” említi. Megjegyzendő az is, hogy a HÉSZ 2.2.1. Szabályozási tervlapjai között a H4 szelvényen látható jelölés szerint a bányatelek a fenti hrsz.-ek mellett kiterjed a 01177/95 és 01177/96. hrsz.-ú ingatlanok területére is.

A tényállásban feltártuk, hogy a tevékenységgel érintett ingatlanok vonatkozásában az előzetes eljárást a hatóság lefolytatta, illetve a bányavállalkozó a műszaki üzemi terv zajvédelmi tervfejezetét megküldte a környezetvédelmi hatóság részére, amely alapján a ZajKr. 10. § (3) bekezdés a) pontja szerint¹⁵ a hatásterületen lévő védendő épület hiányában zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárás nem volt szükséges.

A területi eltéréssel kapcsolatosan fentebb kifejtettekkel összefüggésben ezért fontos rögzíteniünk azt, hogy bár a jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáinak érvényesítése szempontjából a fentiek szerinti hiányosság okozhatott volna jogsérelemet, a panaszban foglaltak azonban nem utalnak ilyen jellegű jogsérelem bekövetkeztére.

2. A beadványban a panaszos kifogásolta, hogy a bányászati tevékenységet a Nyíregyháza külterület 01139/6 hrsz.-ú ingatlanon erdő területen folytatják.

Az Evtv. 77. § (1) bekezdés b) pontja szerint az erdő igénybevétele az erdő termelésből való kivonásával járó létesítmény elhelyezése vagy tevékenység gyakorlása (a továbbiakban: termelésből kivonás). Az erdő igénybevételenek feltételeként a 78. § (1) és (2) bekezdése előírja, hogy erdőt igénybe venni - a (3) és (4) bekezdésben foglaltak kivételével - csak kivételes esetben, a közérdekkel összhangban lehet. Az erdő igénybevételehez az erdészeti hatóság előzetes engedélye szükséges. Az erdőt kizárólag az engedélyben megjelölt határidőn belül, és az abban meghatározott célra lehet igénybe venni.

¹⁵ ZajKr. 10. § (3) Nem kell környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, ha a) a tervezett környezeti zajforrás hatásterületén nincs védendő terület, épület vagy helyiség.

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett erdő nem tartozott az Evtv. 77. § (3) és (4) bekezdései szerinti kivételi körbe, a bányászati tevékenység folytatása érdekében az erdő igénybevétele iránti kérelem alapján az erdészeti hatóság előzetes engedélyére volt szükség.

A tényállásban foglaltak szerint a terület tulajdonosának kérelmére az erdő igénybevétele az erdészeti hatóság időlegesen – négy évre – engedélyezte. Az Evtv. 81. § (1) bekezdés szerinti erdővédelmi járulékot az Evtv. 82. § (3) bekezdés a) aa) pontja szerinti csereerdősítésre tekintettel nem írta elő, amelyet a kérelmező önként vállalt.

A Btv. 21. § (1) bekezdés és 27. § (1) bekezdés szerint a bányahatóság engedélyével jóváhagyott műszaki üzemi terv alapján kezdte meg és folytatja az engedély jogosultja a bányászati tevékenységet.

A Btv. 21. § (3) bekezdése előírja, hogy az első feltárási, kitermelési műszaki üzemi terv jóváhagyását követően a bányavállalkozónak a bányabezárás (mezőfelhagyás), illetve tájrendezés bányafelügyeleti elfogadásáig folyamatosan rendelkeznie kell hatályos kitermelési, szüneteltetési, bányabezárási vagy tájrendezési műszaki üzemi tervvel.

A bányászati tevékenység befejeztével a bányabezárási és tájrendezési műszaki üzemi terv jóváhagyására irányuló eljárás során, a terület rekultivációja keretében lehetőség lesz a területi besorolásnak megfelelő hasznosításra, tájrendezésre és növénytelepítésre, amelyre a környezetvédelmi hatóság is utalt az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozata indokolásában.

Fentiekkel kapcsolatosan alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem állapítottunk meg.

3. A panaszos környezetvédelmi hatóságnak tett közérdekű bejelentésének a felhagyott bánya területén elhagyott hulladékkal kapcsolatos része tekintetében a bejelentőt a környezetvédelmi hatóság arról tájékoztatta, hogy a bejelentést áttette a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező jegyzőhöz.

A Htv. 61. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. Ugyanezen szakasz (6) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezi azt a személyt, aki e § rendelkezéseire figyelemmel a 31. § (1) bekezdésében megállapított kötelezettségének önként nem tesz eleget.

A KvHatKr. 11. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat jegyzője - a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Budapest Főváros Önkormányzata által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző - jár el a Htv. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

A panaszost – közérdekű bejelentőként – a környezetvédelmi hatóság arról is tájékoztatta, hogy az előzetes vizsgálati dokumentációban foglaltak alapján tisztázta azt a kérdést, hogy a felszín alatti vízvédelmi szempontból a tevékenységnek van-e jelentős környezeti hatása. Az előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozat is rögzítette azt, hogy a bányászati tevékenységnek a talajvíz-szintre nincsen hatása, mert a bányagödör talpszintje (113mBf) legalább 1 méterrel a talajvízszint felett lesz, az előzetes vizsgálati dokumentációban bemutatott számítások szerint.

Az elhagyott hulladék tekintetében a környezetvédelmi hatóság intézkedési kötelezettségének a Pkbt. 1. § (5) bekezdésének¹⁶ megfelelően, a vonatkozó jogszabályokkal összhangban tett eleget.

¹⁶ Pkbt. 1. § (5) Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű

A közérdekű bejelentés talajvízszinttel kapcsolatos vonatkozása tekintetében a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozatában foglaltakról a Pkbt. 2. § (4) bekezdése alapján értesítette a közérdekű bejelentőt, ezért ezzel kapcsolatosan visszásságot nem állapítottunk meg.

4. Mind a panaszbeadványban, mind pedig a környezetvédelmi hatóságnak tett közérdekű bejelentésében sérelmezte a panaszos, hogy a bányászati tevékenység a környező ingatlanokban vagyoni kárt okozott.

A Btv. 37. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult a (2) bekezdésben meghatározott károkat (bányakár) a (3)-(5) bekezdésekben foglalt rendelkezések szerint köteles megtéríteni. A (2) bekezdés szerint bányakárnak minősülnek a bányászati és földtani kutatási tevékenységgel idegen ingatlanban, épületben, az ingatlan más alkotórészében és tartozékában okozott, továbbá a vízelvonás folytán keletkezett károk, beleértve a károk megelőzésére, csökkentésére és elhárítására fordított kiadásokat is. A (4) bekezdés szerint a bányakártalanítást - eltérő megállapodás hiányában - pénzben kell megfizetni. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az esedékessé vált kártalanításban a bányavállalkozónak vagy a földtani kutatásra jogosultnak meg kell kísérelni az egyezség létrehozását. Megegyezés hiányában a bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult a kártalanítás esedékessé válásától számított 30 napon belül, szakértői véleménnyel alátámasztott összegű kártalanítást köteles a károsultnak kifizetni. A Btv. 37. § (6) bekezdése szerint a károsult az esedékessé vált, de az előírt határidőn belül nem teljesített kártalanítási követelését, továbbá a már kifizetett kártalanítást meghaladó többletkártalanítási igényét a bányavállalkozó vagy a földtani kutatásra jogosult ellen indított polgári peres eljárás keretében érvényesítheti.

Amennyiben az ingatlanon keletkezett esetleges károsodásért való felelősségét a bányavállalkozó nem ismerte el, és a Btv. 37. § (1) bekezdése szerint bányakárként nem térítette meg, kártérítési igényt az ingatlan tulajdonosa a Ptk. 1:6. §-a alapján, a kártérítési felelősség általános szabálya és közös szabályai szerint a bányavállalkozó (vagy a földtani kutatásra jogosult) ellen indított polgári peres eljárás keretében érvényesítheti.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosának hatásköre nem terjed ki azon kérdések vizsgálatára, amelyek a Ptk. 1:6. § szerinti bírói útra tartoznak, ezzel kapcsolatosan vizsgálat folytatására nincsen lehetőségünk.

Intézkedések

Az alapvető jogok biztosa visszásság megállapításának hiányában eljárását intézkedés tétele nélkül zárta le.

Budapest, 2017. december 15.



Bándi Gyula

Székely László



bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.