



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ ÁLTAL AKKREDITÁLT NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNY

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-2037/2020. számú ügyben
az Bács Reál Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetéssel
összefüggésben
(Előzmény ügy: 1164/2019)

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Érintett szervek:

- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
- Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság
- Csongrád Megyei Kormányhivatal
- Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatal
- Belügyminisztérium
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-2037/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindulása

A Greenpeace Magyarország Környezetvédelmi Egyesület (a továbbiakban: Greenpeace) panaszt nyújtott be az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a Kiskunhalas, Majsai út 5.¹ szám alatti telephelyen 2009-től felhalmozott, közel 1000 tonna, nem megfelelő műszaki védelemmel tárolt veszélyes hulladék környezetveszélyeztetése miatt. A Greenpeace kifejtette, hogy a szabálytalanul tárolt veszélyes hulladék a földtani közeget és a felszín alatti vizet veszélyezteti.

A beadvány szerint a Greenpeace által korábban megkeresett hatóságok tájékoztatásukban elismerték a környezetveszélyeztetés tényét, megelőző intézkedést azonban nem tettek. A Greenpeace szerint a jogi szabályozás alapján, ha a környezethasználó nem képes a megelőző intézkedés megtételére, úgy az a vízügyi igazgatóság feladata.

A beadvány alapján az Alaptörvény XXI) cikkében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal és a nemzet közös örökségéhez tartozó természeti erőforrásokról rendelkező Alaptörvény P) cikkével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk, amelynek során megkerestük a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, a Csongrád Megyei Kormányhivatal Szegedi Járási Hivatalát, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalát, a Belügyminisztériumot, és a NAV Bács-Kiskun Megyei Adó- és Vámigazgatóságát (a választ a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás adta meg) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

A 2010 óta eltelt időszak alatt a környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer több átalakításon is átesett. A jelentésben ezért környezetvédelmi hatóságként említjük, kivéve ott, ahol a szöveg értelme megkívánja az éppen eljáró szervezet pontos megnevezését. Ezek alapján az ügyben környezetvédelmi hatóságként járt el az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (2010-2015-ig), a Csongrád Megyei Kormányhivatal (2015-2017-ig), 2017-től pedig a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala.

Az érintett alkotmányos jogok

- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]

¹ Egy későbbi átszámozást követően Majsai út 8. szám lett az ingatlan. Ezért az iratokban Majsai út 5. szám vagy Majsai út 8. szám szerepel.

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.);
- a végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény;
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet);
- a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet (90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet);
- a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet;
- a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet);
- egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet);
- a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet).

A megállapított tényállás

A Greenpeace Egyesület a Bács Reál Kft. (továbbiakban Kft.) telephelyén 2009 óta tartó környezetveszélyeztetés kapcsán, a hatáskörrel rendelkező hivatalok intézkedéseinek elmaradása miatt fordult hivatalunkhoz.

A Greenpeace véleménye szerint 2009 óta környezetveszélyeztetés valósul meg a telephelyen. Ezt támasztja alá például a környezetvédelmi hatóság 2011-es határozatának indokolása, a Csongrád Megyei Kormányhivatal 2016-ban jogerőssé vált kötelező határozata. A 2018. év körül készült fényképek és helyszíni szemle alapján egyértelmű a Greenpeace szerint, hogy *„a hordók és tartályok jelentős része igen rossz állapotú, kiszakadt vagy kivágott, esetleg nincs rajtuk a fedelük. A hordók, tárolók egy másik része az eldőlés előtti utolsó pillanatban van, roskatagon egymásra halmozva. A hordókból jól láthatóan már kijutottak a szennyezőanyagok. Ezt támasztja alá a véletlenszerűen vett talajminták szennyezettsége, a 2016. június 17-én történt mintavételünk eredményei alapján.”*²

A Greenpeace 2018 április hónapban levélben a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz (vízvédelmi hatóság) fordult a környezetveszélyeztetés megszüntetése érdekében. A Greenpeace hivatkozott a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésére, amely szerint *„Amennyiben {...} a környezethasználó környezetkárosodást megelőző intézkedést nem tesz, kárelhárítást nem végez, illetve azokat nem vagy nem megfelelően végzi, akkor az e rendelet szerinti környezetkárosodást megelőző intézkedések megtétele és a kárelhárítás elvégzése - figyelemmel a 17. § (1) bekezdésére -, a) az 1. § a) és b) pontja szerinti környezeti elem esetében, valamint azoknál a vizeknél és vízilétesítményeknél, amelyek az 1. § f) és g) pontja szerinti területeken vannak, a vízügyi hatóság megbízása alapján a VIZIG*

² Idézet a Greenpeace hivatalunkhoz eljuttatott beadványából.

feladata”.³ A jogszabályok alapján azt kérte a Greenpeace, hogy a vízvédelmi hatóság környezetkárosítást megelőző intézkedésként tegyen lépést a további szennyezés megakadályozása érdekében, és az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság megbízása révén intézkedjen a veszélyes hulladék elszállításáról.

A vízvédelmi hatóság a válaszában arra hivatkozott, hogy „A vizsgált eredmények alapján környezetkárosítás nem állapítható meg.” „A földtani közeg és a felszín alatti víz károsodásának közvetlen veszélye esetén a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően a vízvédelmi hatóság a szükséges intézkedéseket azonnal megteszi.” A Greenpeace nem ért egyet az Igazgatóság álláspontjával. Nem azt állították, hogy környezetkárosodás áll fenn, hanem azt, hogy környezetveszélyeztetés, amely miatt meg kell tenni a környezetkárosodást megelőző intézkedést. A környezetveszélyeztetés tényét támasztja alá a környezetvédelmi hatóság korábbi határozata, és a telepen tapasztalható állapotok (a hordóból, tárolókból folynak ki a szennyezőanyagok).

A Greenpeace megkereste a Csongrád Megyei Kormányhivatalt (környezetvédelmi hatóság) is, ahol azt a tájékoztatást adták, hogy a fizetésektelenné vált környezethasználó kötelessége a terület megtisztítása.

A 2017. évben a jövő nemzedékek szószólója személyesen is megnézte a telephelyet. A Greenpeace beadványa alapján pedig vizsgálatot indítottunk az ügyben. Ennek keretében felkértük a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, hogy a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság felügyeleti szerveként folytasson le vizsgálatot annak eljárásával kapcsolatban, és a vizsgálat eredményéről tájékoztasson. Megkerestük továbbá az ügyben érintett Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalát, a Belügyminisztériumot, és a NAV Bács-Kiskun Megyei Adó- és Vámigazgatóságát (a választ a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás adta meg).

A Greenpeace beadványa, a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak, valamint a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

A környezetvédelmi hatóság válasza

2010-2011.

A Kft. utoljára 2010. december 9-én kapott hulladékkezelési engedélyt veszélyes hulladékok telephelyi begyűjtésére és szállítására vonatkozóan a Kiskunhalas, Majsai út 5. számú telephelyre. A Kft. bérleti jogviszony alapján használta az ingatlant. A Kft. a tevékenységét már 2010-ben is szabálytalanul végezte, ezért a környezetvédelmi hatóság (2015-ig Felügyelőség) 2011-ben először figyelmeztette a Kft-t (a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó szabályozás miatt, bírság kiszabása helyett). A Kft. az engedély alapján a veszélyes hulladék ideiglenes tárolását *kizárólag a zárt, összefolyóval és kármentővel rendelkező épületekben végezhetette*. A környezetvédelmi hatóság 2011-ben lefolytatott helyszíni ellenőrzése során megállapította, hogy a Kft. az engedéllyel ellentétben a betonozott részen túl, nem szigetelt területen tárolt veszélyes és nem veszélyes hulladékokat. Ezt követően a környezetvédelmi hatóság határozatában: 1) megtiltotta az engedélytől eltérő tevékenység végzését, 2) kötelezte a Kft-t a nem megfelelően tárolt hulladékok átadására, és a tárolt veszélyes hulladékok azonosíthatóságának biztosítására, 3) korlátozta a Kft. tevékenységét úgy, hogy veszélyes hulladékot addig nem vehet át, amíg az előírt kötelezettségeinek nem tesz eleget. Mivel a Kft. nem tett eleget a kötelezésben foglaltaknak, hulladékkezelési engedélyét a környezetvédelmi hatóság 2011-ben visszavonta.

2012.

Egy 2012-ben készült kimutatás szerint a telephelyen 1000 tonna részben ismert, részben ismeretlen összetételű hulladék, illetve veszélyes hulladék található.

³ Hivatkozott továbbá a Kvt. 99. § (1) bekezdés a) pontjára, és a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet 10. § (8) bekezdésére.

A környezetvédelmi hatóság az időközben felszámolás alá került Kft-t környezeti állapotvizsgálat elvégzésére kötelezte 2012-ben, melynek a Kft. nem tett eleget. A környezetvédelmi hatóság intézkedett annak érdekében, hogy a Kft. számláján zárolt pénzügyi biztosíték erejéig a nem megfelelően tárolt hulladékok egy kisebb részét elszállítsák.⁴

2013-2014.

A környezetvédelmi hatóság 2013 májusában akkreditált talaj- és talajvízmintákat vett. A vizsgálati eredmények sem nehézfém, sem TPH komponensek esetében nem mutattak határérték túllépést.

A környezetvédelmi hatóság 2013-ban a büntető ítéletre és az ingatlan bérleti szerződésében lévő kezességvállalásra alapozva határozatban kötelezte a Kft. volt ügyvezetőjét és annak lányát, mint kezességvállalókat, az ingatlan eredeti állapotának helyreállítására. Ezt a döntést a Kúria megsemmisítette, mivel álláspontja szerint a bérleti szerződésben foglalt kezességvállalás nem vehető figyelembe. A Kúria ítéletében⁵ kiemelte, hogy a bérleti jogviszony elegendő az ingatlantulajdonos környezetvédelmi felelősség alóli mentesülésére, mert a hulladék tulajdonosa, birtokosa megállapítható.

Ezzel párhuzamosan a környezetvédelmi hatóság 2013 novemberében végzésben felszólította az ingatlan tulajdonosát (aki az ingatlant bérbe adta a Kft. részére), hogy a veszélyes hulladékok kapcsán tegye meg a szükséges, környezetkárosodást megelőző intézkedéseket. Ezt a végzést a másodfokon eljáró zöldhatóság megsemmisítette. A másodfokú zöldhatóság megállapította, hogy mint ingatlantulajdonost nem terheli felelősség, és nem is minősül környezethasználónak.

A környezetvédelmi hatóság a kialakult helyzetről 2014-ben „Tájékoztatás számottevő környezeti teherrel sújtott területekről” tárgyú levelében tájékoztatta a szakmai felügyeletet gyakorló Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget.

2015.

A környezetvédelmi szervezetrendszer átalakítását követően a Csongrád Megyei Kormányhivatal, mint környezetvédelmi hatóság és a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (vízvédelmi, vízügyi hatósági hatáskör gyakorlója jelenleg, továbbiakban: vízvédelmi hatóság) helyszíni szemlét tartottak a telephelyen. A korábbi állapothoz képest szemmel látható, érdemleges romlás nem volt tapasztalható. A vízvédelmi hatóság megbízásából a környezetvédelmi hatóság akkreditált talaj- és talajvízmintát vett a 2013. évi mintavételi helyeken, továbbá vízmintát vett a telephely melletti Alsószállási-csatornából is. A vizsgálati eredmények nem mutattak határérték túllépést, és a vizsgált komponensek koncentrációja sem növekedett.

2016.

Új eljárás keretében, 2016-ban a környezetvédelmi hatóság kötelezte a Kft. volt ügyvezetőjét az ingatlan eredeti állapotának helyreállítására. A határozat meghozatalakor figyelembe vették a Kiskunhalasi Járásbíróság és a Kúria ítéletében is kifejtett ügyvezetői személyes felelősséget. A határozat 2016. április 4-én jogerőre emelkedett. A kötelezett az abban foglaltaknak nem tett eleget, ezért 2016-ban két alkalommal eljárási bírság megfizetésére és az előírtak végrehajtására kötelezte a környezetvédelmi hatóság.

A környezetvédelmi hatóság 2016 júliusában újabb helyszíni szemlét tartott a telephelyen. A telephelyre az ellenőrzést végzők nem tudtak bejutni, mivel a Majsai Úti Tüzép Kft-t, ami az ingatlan tulajdonosa, és vele együtt az ingatlant is értékesítették, és az ingatlan kulcsait átadták a vevő részére. A kerítésen kívülről láthatóan a göngyölegek állapota érdemben nem változott, újabb felszíni elfolyás nem volt látható. Az új tulajdonossal a környezetvédelmi hatóság haladéktalanul felvette a kapcsolatot. Ezt követően szeptember 7-én került sor

⁴ Büntetőeljárás is indult az ügyben. A Kiskunhalasi Járásbíróság bűnösnek mondta ki a Kft. korábbi ügyvezetőjét veszélyes hulladékra elkövetett hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűntettben.

⁵ Kfv.II.37.420/2015/8.

akkreditált talaj és felszín alatti vízminta vételezésre. A hatósági szemlét a környezetvédelmi hatóság a vízvédelmi hatósággal közösen folytatta le. A vizsgált komponensek tekintetében határérték túllépés nem volt kimutatható.

2017.

Jogszabály módosítás következtében⁶ megváltozott a környezetvédelmi hatóságok illetékessége, így az ügyben 2017. január 1-jétől nem a Csongrád Megyei Kormányhivatal, hanem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala járt el, mint környezetvédelmi hatóság.

Kecskeméti Járási Hivatal (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) 2016-ban már tájékozódott a telephely környezeti állapotával kapcsolatban. Január hónapban soron kívül tájékoztatást kért a telephely kapcsán a Bács-Kiskun Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságtól tűzvédelmi, a Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságtól vízvédelmi szempontból. Tájékoztatta továbbá a Miniszterelnökséget és a Földművelésügyi Minisztériumot is az ügy aktuális állásáról.

A környezetvédelmi hatóság a Kft. volt ügyvezetőjét április hónapban végzéssel ismételen eljárás bírsággal sújtotta, és az előírtak végrehajtására kötelezte, mivel az ingatlan eredeti állapotának helyreállítására továbbra sem tett intézkedést.

Május hónapban előzetes értesítést követően a környezetvédelmi hatóság helyszíni ellenőrzést tartott a telephelyen. A helyszíni ellenőrzés megállapításairól a környezetvédelmi hatóság tájékoztatta a Földművelésügyi Minisztériumot, a jegyzőkönyvet pedig megküldte a Csongrád és a Bács-Kiskun Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságoknak is, annak érdekében, hogy vizsgálják meg, vízvédelmi hatósági hatáskörükben intézkedés megtétele és eljárás kezdeményezése indokolt-e.

A környezetvédelmi hatóság július 31-re talaj és talajvízre vonatkozó akkreditált mintavételezést rendelt meg a telephelyre. Az eredmények alapján a környezetvédelmi hatóság megállapította, hogy a *talajvízben a 2. mintavételi pontban a bór komponens, és az 1. mintavételi pontban naftalinok komponens tekintetében valószínűsíthető határérték feletti szennyezettség*. Augusztus hónapban a környezetvédelmi hatóság megküldte a mintavételi és laboratóriumi jegyzőkönyvek másolatát a vízvédelmi hatóság részére, a 2019/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § és 19/A. § szerinti kivizsgálási eljárás esetleges lefolytatása céljából.

Szeptember hónapban készült felmérés szerint a telephelyen lévő veszélyes és nem veszélyes hulladékok elszállításának és kezelésének költsége megközelítőleg 380 millió forint + áfa lehet. A környezetvédelmi hatóság részünkre megküldött tájékoztatása a következőket tartalmazza: *„Az idő múlásával a környezeti kockázat és veszélyhelyzet mértéke növekszik. Fennáll annak is a veszélye, hogy az időjárási körülmények következtében a veszélyes hulladék gyűjtőedények megsérülnek, a talaj és talajvíz elszennyeződhet, kármentesítés válhat szükségessé, amely lényegesen megnövelheti a terület helyreállításának költségeit.* A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal a helyzet megoldásához szükséges pénzügyi forrásokkal nem rendelkezik.”

2018.

A vízvédelmi hatóság szakmai állásfoglalása a mintavételi és laboratóriumi jegyzőkönyvekre vonatkozóan 2018. február hónapban érkezett a környezetvédelmi hatósághoz. Szakmai állásfoglalását⁷ a vízvédelmi hatóság a BM Országos Katasztrófavédelmi

⁶ 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 42. § (1) bekezdés, 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 8/A. § (1) bekezdés.

⁷ A vízvédelmi hatóság szakmai állásfoglalása: „A területi környezetvédelmi hatóság mérési adatai alapján – ok-okozati összefüggés hiányában is – bizonyított környezetkárosodás a nevezett ingatlan tekintetében nem állapítható meg. A gyakorlati tényállás és a mérési adatok a területi vízvédelmi hatósági felderítés, illetve kivizsgálás szükségességét nem alapozzák meg, azonban a hulladékok szakszerűtlen és jogszerűtlen tárolása miatt szükségesség válhat azonnali környezetkárosodást megelőző intézkedés. A fentiekre tekintettel, hatóságunk a Kiskunhalas, Majsai út 8. szám alatti telephelyen 2018. év első félévében vízvédelmi hatósági szemlét tervez tartani – előzetes egyeztetést követően – a környezetvédelmi hatóság közreműködésével.”

Főigazgatóság iránymutatása alapján készítette. *Az Igazgatóság sem kivizsgálást, sem azonnali intézkedést nem tartott szakmailag indokoltnak az ügyben.*

Ezt követően a járási környezetvédelmi hatóság márciusban előzetes értesítés után a telephelyen helyszíni szemlét tartott. Ennek során vizsgálta a hulladékok aktuális állapotát, és azt, hogy a kötelezett végrehajtotta-e a kötelezésben foglaltakat. Megállapították, hogy a telephely környezeti állapotában a korábbiakhoz képest változás nem történt.

A végrehajtásra vonatkozó jogszabályi változások miatt a környezetvédelmi hatóság előzetes egyeztetést követően július 18-án átadta a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak a jogerős határozat végrehajtását, amely a meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó kérelmet befogadta.

2019.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal júniusban talaj és talajvízre vonatkozó akkreditált mintavételezést és laboratóriumi vizsgálatot rendelt meg a BOKOR Technológiai és Környezetvédelmi Kft-től. A mintavételen részt vettek megfigyelőként a Kecskeméti Járási Hivatal munkatársai, akik a telephelyen elhelyezett hulladékok tárolásában érdemi romlást nem tapasztaltak.

A mintavételi eredmények alapján megállapítható, hogy a talajban PAH, bárium, higany, a talajvízben kobalt, cink, bór komponens tekintetében található a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendeletben meghatározott (B) szennyezettségi határértéket meghaladó szennyezés.⁸

A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdésére tekintettel a környezetvédelmi hatóság augusztus 29-én megküldte a vízvédelmi hatóságnak a mintavételi jegyzőkönyveket és tájékoztatást kért az esetlegesen megtett intézkedésekről és az vízvédelmi hatóság szakmai álláspontjáról. A vízvédelmi hatóságtól még nem érkezett válasz.

BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság válasza

Felkérésünkre a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 2018-ban megvizsgálta a vízvédelmi hatósági hatáskört gyakorló Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság által tett intézkedéseket. A vizsgálatról küldött tájékoztatása tartalmazta, hogy a vízvédelmi hatóság hatásköre csak a víz és a földtani közeg, mint környezeti elem károsodására terjed ki.⁹ A telephelyen lévő veszélyes hulladékok gyűjtésével és tárolásával kapcsolatos hatósági jogkört a Htv. alapján a környezetvédelmi hatóság látja el. A vízvédelmi hatóság több alkalommal¹⁰ akkreditált mintavétellel egybekötött helyszíni szemlét tartott a telephelyen. A szemlék során megállapították, hogy a hulladékok tárolási körülményeiben, valamint a hulladékok mennyiségében és fajtájában változás nem történt. Az épületben és a szabadban tárolt hulladékok és göngyölegek állapota megegyezik a korábbi szemlék során tapasztaltakkal. Az akkreditált vizsgálatokat a Csongrád Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi Laboratóriuma végezte. A labor által 2017. július 31-én vett mintákban a bór és a naftalin komponensek tekintetében minimális határérték túllépés mutatkozott, míg a többi vizsgált komponens koncentrációja (B) határérték alatti. Ezzel kapcsolatban a BM Országos

⁸ A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalának részünkre írt válasza szerint: „A mintavételi eredmények alapján megállapítható, hogy a talajban az 1F, 3F, 4F jelű mintavételi pontokban összes PAH, a 4F jelű mintavételi pontban bárium, az 1F, 2F, és 4F jelű mintavételi pontokban higany, továbbá a talajvízben a 2F jelű mintavételi pontban kobalt, a 4F jelű mintavételi pontban a cink komponens, a 2F és 4 F jelű mintavételi pontban a bór komponens tekintetében található a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendeletben meghatározott (B) szennyezettségi határértéket meghaladó szennyezés.”

⁹ 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet alapján.

¹⁰ 2015. június 9, 2016. szeptember 7, 2017. május 29, 2018. március 26, 2018. szeptember 17.

Katasztrófavédelmi Főigazgatóság véleménye az, hogy „A mért bór koncentrációérték a magyarországi ismert viszonyok között természetes háttérértéknek tekinthető, nem állapítható meg ok-okozati kapcsolat a telephelyen folytatott tevékenységgel. A naftalin általában a PAH-ok (policiklusos aromás szénhidrogének) „kísérő komponense”, így a vizsgálati eredmények alapján megállapítható, hogy a csekély naftalin határérték túllépés nem a telephelyen folytatott tevékenység hatására alakult ki. A 2018. szeptember 17-én vett minták eredményei szerint a különböző fémek és egyéb anyagok a felszín alatti vízre és a földtani közegre vonatkozó rendelet szerinti (B) szennyezettségi határértéket nem érték el, így a környezetkárosodás ténye nem áll fenn.” A vízvédelmi hatóság ezért nem indít vízvédelmi eljárást. Továbbá „A telephelyen lévő hulladékok elszállítására jogerős kötelező határozat került kiadásra a környezetvédelmi hatóság részéről, amely végrehajtását a környezetvédelmi hatóság elrendelte. A telephelyen lévő veszélyes hulladékok ezen végrehajtó határozat foganatosításával számolhatók fel.”

Belügyminisztérium válasza

A Belügyminisztérium válasza szó szerint megegyezik a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság válaszával, így annak tartalmát ebben a pontban nem ismételjük meg.

Nemzeti Adó- és Vámhivatal

2018.

A környezetvédelmi hatóság július 18-án kereste meg a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt (továbbiakban: NAV) meghatározott cselekmény végrehajtása céljából¹¹. A környezetvédelmi hatóság az űrlapon megjelölte, hogy a cselekmény végrehajtása nem tűr halasztást.¹²

A NAV végrehajtói a július 25-én lefolytatott első helyszíni eljárás során megállapították, hogy a kötelezett önként nem teljesítette a kötelezést, ezért a NAV az adózót az augusztus 1-jén kelt végzésben 150.000.- forint eljárási bírság megfizetésére kötelezte¹³. Egyúttal felhívta, hogy a végzés véglegessé válásától számított 60 napon belül tegyen eleget kötelezettségének. A küldeményt a kötelezett nem vette át, az „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza a NAV-hoz.

December 5-én lefolytatott második helyszíni eljárás során is azt állapította meg a NAV, hogy a kötelezett nem hajtotta végre a kötelezésben foglaltakat.

2019.

A december 5-én lefolytatott helyszíni ellenőrzés alapján március 4-én kelt végzésben a kötelezetre 500.000.- forint eljárási bírságot szabott ki a NAV egyidejűleg azon ismételt felhívással, hogy kötelezettségének a végzés véglegessé válásától számított 60 napon belül tegyen eleget. Az irat ismét „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza.

Május 13-án lefolytatott harmadik helyszíni eljárás során a végrehajtók megállapították, hogy a kötelezettség önkéntes teljesítése nem történt meg.

Az elvégzendő feladat speciális jellege miatt a NAV felvette a kapcsolatot a környezetvédelmi hatósággal a végrehajtandó cselekmény elvégzésére alkalmas vállalkozások elérhetőségének beszerzése érdekében. Az alkalmasnak ítélt két gazdasági társaság képviselőivel a NAV július 17-én tartott helyszíni bejárást. Az egyik gazdasági társaság 378.684.000.- forint + áfa, a másik gazdasági társaság 417.082.725.- forint + áfa összegű

¹¹ A NAV által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 122. § (1) bekezdése alapján.

¹² A 2016. április 6-án jogerőre emelkedett határozat végrehajtása. A telephely hulladékmentes állapotának helyreállítása, és az ingatlanról elszállított hulladékok megfelelő kezelésének igazolása.

¹³ A végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény 122. § (3) bekezdése értelmében az önkéntes teljesítés elmaradása esetén az állami adóhatóság és vámhatóság a meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében az adóssal szemben a 22. § alkalmazásával eljárási bírságot szabhat ki.

áránlatot adott. A NAV egy harmadik gazdasági társaságtól is kért áránlatot, amely 698.700.000.- + áfa összeget jelölt meg.

Az áránlatokban szereplő összegek a közbeszerzési értékhatárt meghaladják, ezért a NAV október 16-án megkezdte a közbeszerzési eljárás előkészítését. A közreműködő szervezet kijelölése csak a közbeszerzési eljárás lefolytatását követően történhet meg. A meghatározott cselekmény elvégzésére a NAV tájékoztatása szerint a közbeszerzési eljárás befejezésétől függően másfél éven belül kerülhet sor.

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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette és jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek 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 tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk 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 XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁴, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.

¹⁴ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁵, 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 megállapította¹⁶, 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 jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁷ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a 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.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁸

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 eltérni.¹⁹

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a

¹⁵ 996/G/1990. AB határozat

¹⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁷ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁸ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”²⁰.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”²¹

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.”²²

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”²³

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy *a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.* Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: *„Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*

Az Alkotmánybíróság egy korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben már kiemelte, hogy *„az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítására”.*

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban.

²⁰ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

²¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²² 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

Természeti erőforrás, nemzeti vagyon, a nemzet közös öröksége: a vízkészlet. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint természeti erőforrás, a *nemzet közös örökségét* képezi. A 2011. évi CXCVI. törvény szabályozása szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei *az állam kizárólagos tulajdonába* tartoznak.²⁴ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

Vagyis, az Alaptörvény szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Álláspontunk szerint az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét.

A horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében (vízkészlet-gazdálkodás). *A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az megfelelő mennyiségi és minőségi védelemben részesül.*

Az ombudsmani gyakorlat már korábban megállapította, hogy a vízkészlet mennyiségi és minőségi védelme szorosan összefügg az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával. Műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell foglalja a P) cikkel való együtt-értelmezést. *Hazánk ivóvíz ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb mértékben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. Így a P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások – mint a vízkészlet horizontális védelme – kiemelt jelentőségűek. Minden olyan vízkészletet érintő döntésnél, jogszabályalkotásnál, amely kihat a vízkészlet mennyiségére és minőségére, mindig figyelembe kell venni, hogy az az egészséghez való jogot, és azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását a későbbiek során befolyásolhatja. Fentiek alapján a vízkészlet védelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása mind az alapjogi védelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggenek egymással.*

A köztudat szerint Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően – nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű – felszín alatti vízkészlettel rendelkezik, azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek. Az Alkotmánybíróság a „véges javak”

²⁴ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek.: „Az állam kizárólagos tulajdonába tartozik d) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre.”

kapcsán már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában így fogalmazott: „Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (ABH 1993, 533, 535.)” „c) Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.” „A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jövátelhetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.”

Az Alkotmánybíróság újabb határozata megállapította, hogy „A természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékek mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ezen elvek segítik a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését, és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését. Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.”²⁵

III. A vizsgálat érdemében

Hulladékgazdálkodási és/vagy vízvédelmi hatósági hatáskör áll fenn? Megvalósul-e környezetveszélyeztetés? Hogyan lehet meghatározni a környezethasználó felelősségét?

1. Az ügy a 2010. évtől kezdődően húzódik napjainkig. Kiindulási pontja, hogy a Kft. a veszélyes hulladékok telephelyi begyűjtési és szállítási tevékenységét szabálytalanul végezte, mert a hulladékok egy részét műszaki védelem nélkül helyezte el a telephelyen, ahol így 1000 tonna részben ismert, részben ismeretlen összetételű hulladék, illetve veszélyes hulladék gyűlt össze. A telephelyen lévő veszélyes hulladékok gyűjtésével és tárolásával kapcsolatos hatósági hatáskört a Htv. alapján a környezetvédelmi hatóság látja el. Hatáskörében eljárva a környezetvédelmi hatóság több kötelezést adott ki a Kft. részére, illetve a hulladékkezelési engedélyét is visszavonta. A Kft. nem tett eleget a kötelezésekben foglaltaknak, illetve idő közben felszámolás alá került. A Kiskunhalasi Járásbíróság pedig bűnösnek mondta ki a Kft. korábbi ügyvezetőjét veszélyes hulladékokra elkövetett hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűntettben.

²⁵ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

A környezetvédelmi hatóság ezt követően 2016-ban kötelezte a Kft. volt ügyvezetőjét az ingatlan eredeti állapotának helyreállítására, aki nem teljesítette a kötelezésben foglaltakat. Végül a környezetvédelmi hatóság 2018-ban átadta a NAV-nak a jogerős határozat végrehajtását. A NAV a meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó kérelmet befogadta. Jelenleg folyamatban van a végrehajtási eljárás, amelynek vizsgálatára nem terjed ki hatáskörünk.

A környezetvédelmi hatóság 2013-tól kezdődően minden évben vett talaj és talajvízmintát. A 2017. évig nem volt határérték túllépés egyik komponens tekintetében sem. A 2017-es talaj és talajvízre vonatkozó akkreditált mintavételezés eredményei alapján azonban a környezetvédelmi hatóság megállapította, hogy a *talajvízben a 2. mintavételi pontban a bór komponens, és az 1. mintavételi pontban naftalinok komponens tekintetében valószínűsíthető határérték feletti szennyezettség.* A környezetvédelmi hatóság ezért megküldte a mintavételi és laboratóriumi jegyzőkönyvek másolatát a vízvédelmi hatóság részére, a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § és 19/A. § szerinti kivizsgálási eljárás esetleges lefolytatása céljából.

2. Kérdésként merül fel, hogy a hulladékgazdálkodási hatósági hatáskör mellett mikor és miként jelenik meg a vízvédelmi hatósági hatáskör az ügyben, ennek megítélése ugyanis vitás az érintett szervezetek között. Véleményünk szerint ennek eldöntése a Kvt. környezetveszélyeztetés fogalmán alapszik. A vizsgálandó kérdés itt, hogy a környezetveszélyeztetés Kvt.-ben meghatározott fogalma megalapozza-e a vízvédelmi hatósági hatáskört, vagy vízvédelmi hatósági hatáskör már csak a szennyezés megállapítása esetén áll fenn. További kérdés, hogy a ténybeli helyzetet a hatóságok hogyan értékelik: fennáll-e 2010 óta a környezetveszélyeztetés ténye, vagy sem.

A környezetveszélyeztetés fogalma a Kvt. 4. § 10. pontja szerint: „környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye;”. Továbbá:

„11. környezetveszélyeztető magatartás: környezetveszélyeztetést előidéző tevékenység vagy mulasztás;

15. környezetkárosodást megelőző intézkedés: környezetveszélyeztetés esetén a környezetkárosodás megelőzésére vagy várható bekövetkezése előtt annak csökkentésére irányuló tevékenység, illetve intézkedés;”.

3. A Greenpeace véleménye szerint 2010 óta környezetveszélyeztetés valósul meg a telephelyen, ezért a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet alapján a vízvédelmi hatóságnak meg kellett volna bíznia az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóságot a megelőző intézkedés megtételével. Tehát a Greenpeace szerint környezetveszélyeztetés esetén a vízvédelmi hatósági hatáskör fennáll.

4. A környezetvédelmi hatóság részünkre megküldött tájékoztatása szerint: „Az idő múlásával a környezeti kockázat és veszélyhelyzet mértéke növekszik. Fennáll annak is a veszélye, hogy az időjárási körülmények következtében a veszélyes hulladék gyűjtődények megsérülnek, a talaj és talajvíz elszennyeződhet, kármentesítés válhat szükségessé, amely lényegesen megnövelheti a terület helyreállításának költségeit.”

Több, a környezetvédelmi hatóság által az ügyben kiadott határozat indokolása is tartalmazza, hogy a kötelezésre a megvalósuló környezetveszélyeztetés miatt kerül sor.²⁶

²⁶ 1. A 779266-4-2/2011. számú kötelező határozat indokolása: „(...) műszaki védelem nélkül tárolja az átvett veszélyes hulladékokat, nincs kizárva az ilyen módon tárolt veszélyes hulladékok környezetbe kerülése, amivel a Kft. környezetveszélyeztetést valósít meg.”

2. A Kft. telephelyén helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyv szerint: „Az udvari, zúzott köves burkolaton több helyen ismeretlen anyagok elfolyását tapasztaltuk (...)” „A hulladékot tartalmazó göngyölegek egy része nem zárt, csapadékvízzel érintkezhet. Az udvaron és az egyik raktárban is oldószerszag érződött. A telephely egyik raktárában két db 1m³-es IBC tartály van felborítva, tartalmuk először a raktáron belül folyt ki, majd a kármentő megtelte után az

A 2017-ben és 2019-ben végzett talaj és talajvízre vonatkozó akkreditált mintavételezési eredményeket a környezetvédelmi hatóság megküldte a vízvédelmi hatóság részére, a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § és 19/A. § szerinti kivizsgálási eljárás esetleges lefolytatása céljából. 2017-ben - a talajvízben a bór komponens, és naftalinok komponens tekintetében valószínűsíthető volt a határérték feletti szennyezettség. 2019-ben pedig a mért eredmények szerint már megjelent a talajban a bárium és a higany vonatkozásában, a talajvízben pedig a kobalt és a cink esetében a határérték túllépés.

A környezetvédelmi hatóság által 2017-ben a vízvédelmi hatóság számára küldött tájékoztató jellegű irat egyértelműen fogalmaz: „Összességében megállapítható, hogy a nyílt téren elhelyezett tároló edényzetek állapota folyamatosan romlik és ennek megfelelően az idő múlásával mindenképp a terület elszennyeződésével kell számolni. Az Alsószállási csatorna közelsége a szennyeződés továbbterjedése szempontjából további kockázatot jelent. Ehhez kapcsolódóan kérjük a vonatkozó jogszabályok (a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet, a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet alapján annak vizsgálatát, hogy az Igazgatóság részéről intézkedés megtétele, illetve eljárás kezdeményezése indokolt-e.”

Tehát - az idő közben többször szervezetileg átalakított - környezetvédelmi hatóság is úgy ítéli meg a ténybeli helyzetet, hogy 2010 óta folyamatosan környezetveszélyeztetés valósul meg. A környezetvédelmi hatóság 2017-ben, az első határérték-túllépés tényénél értékelte úgy, hogy már a vízvédelmi hatósági hatáskör is megalapozott az ügyben.

5. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a vízvédelmi hatóság álláspontja szerint az eddigi tényállás alapján nincs vízvédelmi hatósági hatáskört megalapozó ténybeli esemény. Arról nem nyilatkoztak, hogy véleményük szerint fennáll-e a környezetveszélyeztetés ténye, csak azt állapították meg, hogy környezetkárosodás nem áll fenn. Véleményük szerint kizárólag a veszélyes hulladékok gyűjtésével és tárolásával kapcsolatos hatósági hatáskör gyakorolható, amely a Htv. alapján a környezetvédelmi hatóság hatásköre.

A 2017. július 31-én vett talaj és talajvíz mintákkal kapcsolatban (első határérték túllépés) a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szakmai álláspontja szerint „A mért bór koncentrációérték a magyarországi ismert viszonyok között természetes háttérértéknek tekinthető, nem állapítható meg ok-okozati kapcsolat a telephelyen folytatott tevékenységgel. A naftalin általában a PAH-ok (policiklusos aromás szénhidrogének) „kísérő komponense”, így a vizsgálati eredmények alapján megállapítható, hogy a csekély naftalin határérték túllépés nem a telephelyen folytatott tevékenység hatására alakult ki. A 2018. szeptember 17-én vett minták eredményei szerint a különböző fémek és egyéb anyagok a felszín alatti vízre és a földtani közegre vonatkozó rendelet szerinti (B) szennyezettségi határértéket nem érték el, így a környezetkárosodás ténye nem áll fenn.” További idézet a tájékoztató levélből: „Tekintettel arra, hogy az akkreditált mintavételi eredmények alapján a környezetkárosodás ténye nem áll fenn, a vízvédelmi hatóságnál eljárás nem indult. A telephelyen lévő hulladékok elszállítására

udvaron folyt el a vörös színű folyadék, a terület legmélyebb, aszfaltozott részén gyűlt össze.” „A tárolás körülményeit figyelembe véve megállapítható, hogy a telephelyen tárolt hulladékok göngyölegeinek egy része az idő előrehaladtával, az időjárás hatásainak kitéve megsérülhet (tartalma megfagyhat, így csomagolásuk megsérülhet).”

3. A 85415-3-5/2012. számú kötelező határozat indokolása: „Összességében megállapítható volt, hogy a Kft. a veszélyes hulladékok nem megfelelő tárolásával környezetveszélyeztetést valósít meg, a telephely további veszélyes hulladék befogadására nem alkalmas.”

4. A 79266-9-7/2013. számú kötelező határozat indokolása: „A veszélyes hulladékok jelenlegi tárolásával nincs kizárva azok környezeti elembe (talajba, illetve talajvízbe) kerülése, azaz a környezeti elemekben bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás lehetősége, tehát a környezet veszélyeztetése folyamatosan, jelenleg is fennáll.”

5. A 79266-11-15/2016. számú határozat indokolása: „Hatóságunk kiemeli, hogy a veszélyes hulladékok ilyen módon történő tárolásával nincs kizárva azok környezeti elembe (talajba, illetve talajvízbe) kerülése, azaz a környezeti elemekben bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás lehetősége, tehát a környezet veszélyeztetése folyamatosan, jelenleg is fennáll.”

jogerős kötelező határozat került kiadásra a környezetvédelmi hatóság részéről, amely végrehajtását a környezetvédelmi hatóság elrendelte. A telephelyen lévő veszélyes hulladék ezen végrehajtó határozat foganatosításával számolható fel.”

Fentiek alapján az a következtetés vonható le, hogy a vízvédelmi hatóság véleménye szerint a vízvédelmi hatósági hatáskör a környezetkárosodás bekövetkezésének kezdetekor állapítható meg, amikor a különböző fémek és egyéb anyagok a felszín alatti vízre és a földtani közegre vonatkozó rendelet szerinti (B) szennyezettségi határértéket eléri. A környezetveszélyeztetés fennállásáról nem ismert a vízvédelmi hatóság véleménye.

Nem ismert a vízvédelmi hatóság szakmai álláspontja a 2019-es akkreditált mintavételi eredmények kapcsán sem, amelyeket a környezetvédelmi hatóság megküldött részükre, és amire válasz 2019 november hónapig nem érkezett.

A 2019-es laboratóriumi eredmények a 2017-es eredményekhez képest rosszabb állapotot jeleztek. Határértéktúllépés 2017-től a bór és PAH komponensek esetében volt kimutatott, 2019-ben ezeken kívül határértéktúllépés jelent meg a talajban a bárium és a higany, a talajvízben kobalt és a cink esetében.²⁷ Vagyis az egyéb szennyező anyagok mellett megjelentek a fémek is szennyező anyagként.

6. Az ügy 2010-ben indult, hulladékkal kapcsolatos eljárásként, tehát a Htv. és annak végrehajtási szabályai vonatkoznak rá.²⁸ A Htv. 6. § (5) bekezdése szerint: „Hulladékkal történő környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás esetén a Kvt. rendelkezései szerint kell eljárni.”

Álláspontunk szerint ez a szabályozás az egész eljárást, hatáskör megállapítást eltereli a hulladékos eljárásról a kármegelőzés, kárelhárításhoz kapcsolódó hatáskörök megállapítása felé. Környezetveszélyeztetés esetén nemcsak a hulladékgazdálkodás rendjét sérti meg a környezethasználó, hanem ennek következtében valamely környezeti elemet is veszélyeztet a tevékenységével, vagy mulasztásával. Ebben az esetben elsődleges érdek a környezetveszélyeztetés megszüntetése, és ezzel a környezeti elem károsodásának a megelőzése, másodlagos érdek pedig a hulladékgazdálkodás rendjét ért sérelem helyreállítása. Erre tekintettel a vízvédelmi hatóság érvelése, amely szerint a Htv. alapján kell eljárni, megítélésünk szerint téves.

7. *Álláspontunk szerint a környezetveszélyeztetés ténye fennáll, ezért a Htv. 6. § (5) bekezdése alapján a Kvt. környezetveszélyeztetésre vonatkozó szabályozását kell alkalmazni, amely szerint környezetkárosodást megelőző intézkedést kell tenni, ami a környezethasználó feladata és felelőssége. Ezért nem a hulladékgazdálkodás rendjére való szabályozás alkalmazásával kell megoldani a helyzetet, hanem a környezetveszélyeztetésre vonatkozó szabályok alapján, hiszen itt a környezeti következmények egy másik szintjére jutottunk. Úgy*

²⁷ A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatalának részemre írt válaszából idézet a 2019-ben vett akkreditált talaj és talajvíz minták kapcsán: „A mintavételi eredmények alapján megállapítható, hogy a talajban az 1F, 3F, 4F jelű mintavételi pontokban összes PAH, a 4F jelű mintavételi pontban bárium, az 1F, 2F, és 4F jelű mintavételi pontokban higany, továbbá a talajvízben a 2F jelű mintavételi pontban kobalt, a 4F jelű mintavételi pontban a cink komponens, a 2F és 4 F jelű mintavételi pontban a bór komponens tekintetében található a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendeletben meghatározott (B) szennyezettségi határértéket meghaladó szennyezés.”

²⁸ A Htv. 4. § bekezdése szerint: „Minden tevékenységet úgy kell megtervezni és végezni, hogy az a környezetet a lehető legkisebb mértékben érintse, vagy a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen, ne okozzon környezetveszélyeztetést vagy környezetszennyezést, biztosítsa a hulladékképződés megelőzését, a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését, a hulladék hasznosítását, továbbá környezetkímélő ártalmatlanítását.” A 6. § (1) bekezdése: „Hulladékgazdálkodási tevékenységet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül úgy kell végezni, hogy az ne jelentsen kockázatot a környezeti elemekre, ne okozzon lakosságot zavaró (határértéket meghaladó) zajt vagy bűzt, és ne befolyásolja hátrányosan a tájat, valamint a védett természeti és kulturális értékeket.”

véljük, a vízvédelmi hatóság és felettes szerve helytelenül értékelte a tényállást, amikor arra hivatkozott, hogy a hulladékgazdálkodás rendje szerinti szabályozást kell alkalmazni környezetveszélyeztetés esetében. Ezzel az egészséges környezethez való joggal és a P) cikkel összefüggésben visszásságot okoztak.

A környezetveszélyeztetés Kvt.-ben megfogalmazott definíciója alapján²⁹ a környezetveszélyeztetés ténye fennáll 2010 óta, mivel azóta megfelelő műszaki védelem nélkül történik egyes hulladékok tárolása, az időjárásnak kitett körülmények között. Amennyiben környezetveszélyeztetés valósul meg, úgy megelőző intézkedést kell alkalmazni. Ezt támogatja a Kvt.-ben foglalt elővigyázatosság elve is.³⁰ Kiemelném itt, hogy a Kvt. megfogalmazása szerint: „a környezetkárosodás megelőzésére vagy várható bekövetkezése előtt” fordulat teljesen jól illik tárgyi helyzetre. Műszaki védelem nélkül tárolnak hulladékokat, az időjárásnak kitett módon, tehát közvetlenül várható a környezetkárosodás, ezért a bekövetkezés előtt kell megelőző intézkedést tenni.

8. A kérdés, hogy kinek a kötelezettsége a megelőző intézkedések megtétele? A környezeti felelősség elve és a jogi szabályozás alapján elsődlegesen a helyzetet előidéző személy, vagyis a környezethasználó feladata, hogy megtegye a szükséges intézkedéseket.³¹ Ezt az

²⁹ Kvt. 4. § 10. * pontja szerint: „környezetveszélyeztetés: a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye;”. 11. * pontja: „környezetveszélyeztető magatartás: környezetveszélyeztetést előidéző tevékenység vagy mulasztás;”.

³⁰ Kvt. 4. § 15. pontja: „környezetkárosodást megelőző intézkedés: környezetveszélyeztetés esetén a környezetkárosodás megelőzésére vagy várható bekövetkezése előtt annak csökkentésére irányuló tevékenység, illetve intézkedés;” 30. pontja: „elővigyázatosság: a környezeti kockázatok mérsékléséhez, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzéséhez vagy csökkentéséhez szükséges döntés és intézkedés;”

Illetve, a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése: „A környezetveszélyeztetés megszüntetése érdekében környezetkárosodást megelőző intézkedéseket, a környezetkárosodás megszüntetése érdekében helyreállítási intézkedéseket kell tenni. A helyreállítási intézkedés keretében kárelhárítást, illetve kármentesítést kell végezni.”

³¹ Kvt. 101. § „(1) A környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. (2) A környezethasználó köteles a) a környezetveszélyeztető magatartástól, illetve környezetkárosítástól tartózkodni, valamint az általa folytatott környezetveszélyeztető magatartást, illetve a környezetkárosítást abbahagyni; b) környezetveszélyeztetés, valamint környezetkárosodás esetén a környezetvédelmi hatóságot azonnal tájékoztatni, továbbá a környezetvédelmi hatóság által, valamint a külön jogszabályban meghatározott információkat megadni; c) környezetkárosodás bekövetkezése esetén minden lehetséges intézkedést megtenni a környezetkárosodás enyhítése, a kárelhárítás, illetve a további környezetkárosodás megakadályozása érdekében, így különösen haladéktalanul ellenőrzése alá vonni, feltartóztatni, eltávolítani vagy más megfelelő módon kezelni a környezetkárosodást okozó anyagokat, illetve más károsító tényezőket azzal a céllal, hogy korlátozza vagy megelőzze a további környezetkárosodást és az ember egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat vagy a környezeti elem által nyújtott szolgáltatások további romlását;

d) környezetkárosodás bekövetkezése esetén az eredeti állapotot vagy a külön jogszabályban meghatározott, az eredeti állapothoz közeli állapotot helyreállítani, valamint a környezeti elem által nyújtott szolgáltatást visszaállítani vagy azzal egyenértékű szolgáltatást biztosítani; e) az általa okozott környezetkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni. (3) A (2) bekezdés a), illetve e) pontjában foglaltak elmaradása vagy eredménytelensége esetén a környezetvédelmi hatóság, illetőleg a más hatóság által engedélyezett tevékenység esetén a környezetvédelmi hatóság megkeresésére az engedélyező hatóság, illetve a bíróság - a környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosodás mértékétől függően - a környezetveszélyeztető, illetve környezetkárosító tevékenység folytatását korlátozza, az általa megállapított feltételek biztosításáig felfüggeszti vagy megtiltja. (5) A környezetvédelmi hatóság - a kizárólag a vizeket érintő környezetkárosodás esetén a vízvédelmi hatóság - a (2) bekezdésben, illetve a 101. § (2) bekezdés c)-d) pontjában meghatározott esetben a külön jogszabályban meghatározottaknak megfelelően a) kötelezi a környezethasználót az e törvényben és a külön jogszabályokban meghatározott szükséges környezetkárosodást megelőző, valamint helyreállítási intézkedések megtételére; b) megteheti a szükséges környezetkárosodást megelőző, illetve helyreállítási intézkedéseket saját maga, illetve azt mással elvégeztetheti.”

Illetve, a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése: „A környezethasználó környezetveszélyeztetés esetén köteles minden környezetkárosodást megelőző intézkedést megtenni a környezetkárosodás enyhítése, illetve a további környezetkárosodás megakadályozása érdekében, így különösen haladéktalanul ellenőrzése alá vonni, feltartóztatni, eltávolítani vagy más megfelelő módon kezelni a környezetkárosodást okozó anyagokat, illetve más károsító tényezőket.”

elvet/szabályozást azonban több szabály is kiegészíti arra az esetre, ha azt a környezethasználó nem képes, vagy nem kívánja elvégezni.

Ilyen kiegészítő szabály a Kvt. szerint a károsodással vagy veszélyeztetéssel érintett ingatlan mindenkorai tulajdonosának felelőssége.³² A Kvt. alapján azonban a tulajdonos mentesülhet a felelősség alól, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját, és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli. A Greenpeace által is hivatkozott 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet is tartalmaz szabályozást erre az esetre: 3. § (1) bekezdés: „Amennyiben a környezetkárosodás határon túlról terjed át, illetve a környezethasználó személye ismeretlen, vagy a környezethasználó környezetkárosodást megelőző intézkedést nem tesz, kárelhárítást nem végez, illetve azokat nem vagy nem megfelelően végzi, akkor az e rendelet szerinti környezetkárosodást megelőző intézkedések megtétele és a kárelhárítás elvégzése - figyelemmel a 17. § (1) bekezdésére -, a) az 1. § a) és b) pontja szerinti környezeti elem esetében, valamint azoknál a vizeknél és vízilétesítményeknél, amelyek az 1. § f) és g) pontja szerinti területeken vannak, a vízügyi hatóság megbízása alapján a VIZIG feladata”.

A Greenpeace a 2018. évben értékelte úgy a tényállást, hogy a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a területileg illetékes vízügyi igazgatóságnak kell elvégeznie a megelőző intézkedést. Ekkor már 2010 óta húzódott az ügy, a 2016-os határozat végrehajtása két éve folyamatban volt, az ingatlantulajdonos a felelősség alól sikerrel kimentette magát, a környezethasználó Kft-t már régen fölszámolták, és a veszélyhelyzet folyamatosan fennállt. Ezért megkereséssel élt – többek között - a vízvédelmi hatóság felé, de az nem úgy értékelte a helyzetet, amely alapján ezt a jogszabályt alkalmazni kellett volna.

Álláspontunk szerint a Greenpeace megfelelően ítélte meg a helyzetet, és 2018-ban már lehetett volna alkalmazni a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdését. Annál is inkább, mert 2017-ben jelzett először szennyezést a talaj és talajvíz mintavételezések eredménye, ami a vízvédelmi hatóság szerint nem alapozta meg a megelőző intézkedés megtételét, sem a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti kivizsgálást. A Kvt. elővigyázatossági elve azonban tökéletesen illeszkedik tárgyi tényállásra.

Megállapítjuk, hogy a vízvédelmi hatóság az egészséges környezethez való jog, és a P) cikk kapcsán visszasságot okozott azáltal, hogy 2018-ban nem ismerte fel a hatáskörét, és nem intézkedett a környezetveszélyeztetés kapcsán a környezetkárosodást megelőző intézkedések megtétele iránt.

A 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet alkalmazását támasztja alá a szakterületért 2012-ben felelős vidékfejlesztési minisztérium álláspontja is. Az AJB-813/2012. számú átfogó, négy kármentesítési eljárást vizsgáló ombudsmani jelentés azt a kérdést tette fel a Vidékfejlesztési Minisztériumnak, hogy „Lát-e bármilyen megoldást a kármentesítési eljárások hatékonyságának elősegítése érdekében?” A minisztérium válasza szerint: „A kármentesítési eljárások hatékonysága több módon is növelhető: 1. *Legelsőként a környezeti károk kialakulásának megelőzését*, 2. azt követően pedig a hatékony monitoring rendszer üzemeltetésével a kialakuló környezeti kár időben történő elhárítását említi, amelyek költségei messze alul maradnak a kármentesítéshez szükséges ráfordításokhoz mérten.”³³

Ezzel összefüggésben az az álláspontunk (amiben az Alkotmánybíróság határozatai is megerősítenek), hogy a környezetvédelmi szabályozásban a preventív védelmi eszközöktől nem lehet visszalépni az utólagos, szankciókkal biztosított védelem felé. A megelőzést nem

³² Kvt. 102. § (1) bekezdése: „A környezetkárosodásért, illetve a környezetveszélyeztetésért való felelősség - az ellenkező bizonyításáig - annak az ingatlanok a környezetkárosodás, illetve környezetveszélyeztetés bekövetkezésének időpontját követő mindenkorai tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli, amelyen a környezetkárosítást, illetve környezetveszélyeztető magatartást folytatták. (2) A tulajdonos mentesül az egyetemleges felelősség alól, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját, és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli.”

³³ AJB-813/2012. számú jelentés 19. oldal

helyettesítheti a szankciókkal kikényszeríthető utólagos védelem, ez a gyakorlat nem szolgálja sem a lakosság, sem a vállalkozások érdekeit.

9. A 2019-es talaj és vízmintavételi eredmények újabb szennyező anyagokat mutattak ki (fémeket) a 2017-es állapothoz képest, és elérték a 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendeletben meghatározott szennyezettségi határértéket. A környezetvédelmi hatóság 2017-ben és 2019-ben is azzal küldte meg a minták eredményeit a vízvédelmi hatóságnak, hogy fontolja meg, kell-e alkalmazni a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendeletet, vagy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletet.

Álláspontunk szerint a vízvédelmi hatóság eljárási kötelezettsége fennáll, és azt szükséges tisztázni, hogy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, vagy a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet alkalmazandó.

Véleményünk szerint a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdése szerinti kivizsgálásnak van helye, különös tekintettel a 2019-es talaj és talajvíz mintavételi eredményekre.³⁴ Ennek során a vízvédelmi hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy környezetveszélyeztetés miatti megelőző intézkedésnek, vagy környezetkárosodás megszüntetése érdekében helyreállítási intézkedésnek van-e helye a jelenlegi helyzetben.³⁵ A döntésben segít a környezetkárosodás jogszabályi fogalma.

A Kvt. 13. pontja szerint „környezetkárosodás: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása;”

A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. §-ában található fogalmak meghatározásai:

„37. szennyezettség: szennyező anyagnak a felszín alatti vízben vagy a földtani közegben terhelés, illetve szennyezés hatására kialakuló, szennyezettségi határértékeket meghaladó koncentrációja;”

„45. felszín alatti vizekben okozott károsodás: felszín alatti víz mennyiségi, illetve minőségi állapotában közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető jelentős és kedvezőtlen változás, illetve felszín alatti vízből megvalósuló vagy lehetséges szolgáltatás közvetlen vagy közvetett mérhető, jelentős romlása; (...)”

„46. földtani közegben okozott károsodás: a földtani közeg minden olyan szennyezése, amely az anyagok, készítmények, szervezetek vagy mikroorganizmusok talajba, a talaj felszínére vagy a föld alatti térbe történő közvetlen vagy közvetett bevezetése következtében a szennyezőanyag-koncentráció az emberi egészség károsodásának jelentős kockázatával jár, illetve meghaladja a (B) szennyezettségi határértéket vagy az (E) egyedi szennyezettségi határértéket;”

Fentiek alapján a károsodás alapvető kritériuma a „mérhető jelentős és kedvezőtlen változás”. Amennyiben ez nem állapítható meg a tárgyi helyzetben, úgy szennyezettség ténye áll fenn, és még mindig a környezetveszélyeztetés szakaszában vagyunk. Környezetveszélyeztetés esetén pedig károsodást megelőző intézkedést kell tenni, ami a

³⁴ A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § (1) és (2) bekezdései: „(1) A környezethasználó a felszín alatti vízben, illetve földtani közegben okozott szennyezést, illetve károsodást a vízvédelmi hatóságnak köteles bejelenteni, illetve a vizek állapotának azonnali beavatkozást igénylő környezetkárosodása esetén köteles megkezdeni a kárelhárítást a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló kormányrendeletben foglaltaknak megfelelően. (2) A vízvédelmi hatóság - indokolt esetben a környezetvédelmi hatóság és a vízügyi igazgatóság szakértőként való bevonásával - a földtani közeg, felszín alatti víz terhelésére, minőségének veszélyeztetésére, szennyezésére, károsítására vonatkozó, birtokába került információkat kivizsgálja a hatósági intézkedés igényének megállapítása és a hatósági eljárás megalapozása érdekében.”

³⁵ A 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése: „A környezetveszélyeztetés megszüntetése érdekében környezetkárosodást megelőző intézkedéseket, a környezetkárosodás megszüntetése érdekében helyreállítási intézkedéseket kell tenni. A helyreállítási intézkedés keretében kárelhárítást, illetve kármentesítést kell végezni.”

vízvédelmi hatóság feladata. Mindaddig, amíg nem ismeri fel a hatáskörét a vízvédelmi hatóság, az egészséges környezethez való joggal és a P) cikkel kapcsolatban visszásság áll fenn.

10. Az AJB-813/2012. számú, átfogó kármentesítési jelentés szerint *az idő múlása, mint tényező – a kármentesítési eljárások céljából fakadóan – a felszín alatti víz szennyezések felszámolásakor kiemelt jelentőséggel bír.* A már meglévő szennyezés mielőbbi felszámolására van szükség, megakadályozandó, hogy az tovább terjedjen. *Minél később kerül sor a kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakaszára, annál nagyobb az esélye annak, hogy a szennyezés tovább terjed. Az idő múlása visszásságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért vizsgálni szükséges az eljárások elhúzódásának lehetséges okait.*

Az idő múlása a környezetveszélyeztetés esetén ugyanúgy többletkárokat tud okozni, mint már egy folyamatban lévő kármentesítési eljárásban. A környezetvédelmi hatóság maga is többször hangsúlyozta ezt a tárgyi ügyben.

Jelen esetben mi okozhatta az ügy 10 éves időtartamra történő elhúzódását? Véleményünk szerint oka lehetett a környezetvédelmi hatóság által hozott végzések és határozatok kikényszerítésének nem megfelelő mivolta, a vízvédelmi hatósági hatáskör felismerésének hiánya, illetve esetlegesen szerepet játszhatott a szervezetrendszer többszöri átalakítása is. A szervezetrendszer egymás után többszöri átalakítása szükségképpen megszakítja az ügyintézés folyamatosságát, megnehezíti a helyzet szakszerű követését.

Okozhatta az eljárás elhúzódását az is, hogy az eljáró hatóság a környezetvédelemért felelős minisztériumtól érdemi támogatást nem kapott, bár a környezetvédelmi hatóság többször is levélben tájékoztatta a minisztériumot a kialakult helyzetről, érdemi visszajelzés azonban nem érkezett. A megelőző intézkedés megtétele pedig komoly pénzügyi fedezetet igényel, amelynek biztosítása érdekében a szervezet költségvetését át kell gondolni.

Mindez hozzájárult az „idő múlásához”, amely a környezetveszélyeztetés esetén a felszín alatti víz és földtani közeg szennyezésének és károsodásának esélyeit növeli.

A szervezetrendszer többszöri átalakítása

11. Szeretnénk felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság 12/2019. (IV.8.) AB határozatára: „[23] *Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Országgyűlés és a Kormány egyaránt széles körű szervezetalakítási és -átalakítási jogosítványokkal rendelkezik, azonban ez a szervezetalakítási jog nem korlátlan, hanem csak az Alaptörvény rendelkezéseinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, az Alaptörvény keretei között érvényesíthető. Az Alkotmánybíróságnak mint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének, az Alaptörvényből fakadó jogokat és kötelezettségeket a szervezetalakítási joggal szemben is vizsgálnia és érvényesítenie kell.*”

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog olyan alapjog, amely közvetlenül az élethez való jogból vezethető le, ezért csak kivételesen és szűken értelmezett indokok alapján korlátozható. A gyakorlatban ez azzal jár, hogy a környezetvédelem már korábban elért intézményi (jogi) szintje általában nem csökkenthető aktuális gazdasági vagy az államháztartási megfontolásokra tekintettel, hiszen a természetben okozott károk a legtöbb esetben az általunk belátható időben visszafordíthatatlanok.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában – legutoljára a 4/2019. (III.7.) AB határozatban – világossá tette, hogy a visszalépés tilalma szempontjából értékelendők mindazok a jogszabályok, amelyek megváltoztatják a környezetvédelmét szolgáló anyagi jogi, eljárásjogi, és szervezeti kereteket. Az Alkotmánybíróság azt is egyértelművé tette, hogy az anyagi jogi követelmények meghatározásának eljárási rendje és a szervezeti szabályok között

közvetlen kapcsolat van, ezért az állam az ezzel összefüggő módosítási elképzeléseket minden esetben köteles a visszalépés tilalma szempontjából előzetesen vizsgálni.

A jövő nemzedékek szószólójának AJB-4432/2019. számú figyelemfelhívása³⁶ részletesen foglalkozott ezzel a kérdéskörrel. A figyelemfelhívás kiemelte, hogy „A közigazgatás szervezeti struktúrája meghatározza azt is, hogy mikor, milyen eljárási szabályt kell alkalmazni. Emiatt a feladatok és hatáskörök telepítésének módosítása megváltoztathatja a tényállás tisztázásának rendjét, az állami szereplők egymás közti érdekegyeztetési mechanizmusát, az ügyfelek joggyakorlásának lehetőségeit és módját, érintve ezzel a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog, valamint a bírósághoz fordulás jogának érvényesülését is.”

Véleményünk szerint a Kft. telephelyén megvalósuló környezetveszélyeztetés ügye teljes mértékben alátámasztja ezt a megállapítást. Az átszervezést követően több hivatal végez közös szemlét, ennek megszervezése, egyeztetése, a mintavételi eredmények másik hivatal részére történő megküldése többletmunkát, többlet időigényt jelent. A vízvédelmi és környezetvédelmi hatáskörnek két különböző szervezethez való telepítése azt eredményezheti tárgyi helyzetben, hogy mindkét hatóság egymásra vár a helyzet megoldásában, különösen jogszabályértelmezési és hatásköri vita, eljárási kötelezettség fennállásának vitathatósága esetén.

Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III.7.) AB határozatában megállapította, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációjakor a visszalépés tilalmának jogalkotói vizsgálata elmaradt, és ezért hiányoznak azok az eljárási szabályok, amelyek révén az új rendszerben is biztosítható a korábbival azonos szintű védelem. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint e mulasztás olyan súlyos, hogy az az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet idézett elő, melynek megszüntetésére 2019. június 30-áig adott határidőt.

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy addig, amíg a visszalépés tilalmának e tekintetben érdemi vizsgálatára nem kerül sor, az egészséges környezethez való joggal és a P) cikkel összefüggésben visszásságot okoz a jogalkotó.

Biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezés a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében³⁷

12. A jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettes az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény 3. § (1) g) pontjában biztosított jogkörével élve 2019-ben jogalkotási, illetve jogszabály-módosítási kezdeményezés-csomagot³⁸ terjesztett elő a jogalkotók felé. Kezdeményezésében a környezeti felelősség hatékony érvényesítéséhez szükséges, jelenleg hiányzó vagy kiegészítésre szoruló jogszabályi elemekre, garanciákra kívánt rámutatni és megoldási irányokat javasolt.

E közös jelentésben nem kívánjuk a jogszabályalkotáshoz kapcsolódó javaslatokat megismételni, a figyelmet azonban szeretnénk felhívni az abban tett bizonyos megállapításokra, és javaslatokra, remélve, hogy a tárgyi eset kapcsán a jogalkotó fontolóra veszi a kezdeményezéseket.

13. A Bács Reál Kft. környezetveszélyeztetése, és a Kft., mint környezethasználó magatartása véleményünk szerint alátámasztja a környezeti felelősség érvényesítését segítő pénzügyi biztosítékokról szóló kormányrendelet megalkotásának szükségességét. Annál is

³⁶ elérhető itt: <http://www.ajbh.hu/jnbh-figyelemfelhivasok>

³⁷ Ügyszám: AJB-1495/2019. Elérhető a <https://www.ajbh.hu/en/kezdolap> honlapon.

³⁸ elérhető itt: <http://www.ajbh.hu/jnbh-figyelemfelhivasok>

inkább, mivel a Kvt. felhatalmazó rendelkezései között szerepelt, és a Kvt. hatályba lépése óta fennálló mulasztást követ el a jogalkotó azzal, hogy nem alkotta meg ezt a kormányrendeletet.

14. Ez az eset kiemelten rámutat arra, mennyire hiányzik az állami beavatkozás kiszámítható pénzügyi fedezetének megteremtése. Szükséges egy megfelelő pénzügyi forrás biztosítása az állami szereplők számára azokra az esetekre, (i) amikor a környezethasználó saját teljesítése hiányában vagy annak elégtelensége miatt a közvetlen veszélyhelyzetek megszüntetése, a jelentős környezeti károk felszámolása, illetve azok egyre jelentősebbé válásának megelőzése érdekében a hatóság gyors beavatkozására van szükség, ugyanakkor a környezethasználó rendelkezésére álló anyagi források, pénzügyi biztosítékok a beavatkozás költségeinek fedezésére nem elegendők, vagy (ii) amikor a teljesítés bármely okból elmarad, illetve (iii) azon esetekre, amikor a beavatkozást igénylő helyzetben a károkozó személye nem ismert. A biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezésben szerepel, hogy a Kormány a Kvt.-ben meghatározott állami feladat érdemi teljesítése érdekében hozzon létre elkülönített kármegelőzési, beavatkozási alapot és/vagy különítsen el a környezeti felelősség érvényesítését szolgáló, központi szerepet betöltő fejezeti kezelésű előirányzatot a mindenkori éves költségvetési törvényben, a Pénzügyminisztérium fejezetében önálló címként megjelenítve.

15. A biztoshelyettesi jogalkotási javaslat foglalkozott a környezeti felelősség kikényszerítése, a szankciórendszer átalakítása kérdéskörével is. Ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a környezeti felelősség érvényesülésének nélkülözhetetlen feltétele az egységes joggyakorlat, a szakmai szabályok egységes alkalmazása. Szükség van olyan szakmai útmutatók készítésére, amelyek iránymutatásul szolgálnak mind a környezethasználó, mind a hatóság döntéséhez, a döntések megalapozottságának számonkéréséhez. Elengedhetetlen annak egyértelmű szabályozása, hogy milyen lépéseket kell a hatóságnak megtennie a végrehajtás érdekében akkor, ha a környezethasználó önkéntes jogkövetése elmarad, továbbá milyen esetekben és miként köteles a hatóság beavatkozni a kárelhárítási, illetve kármentesítési intézkedések megtétele érdekében, ideértve azt is, amikor a környezethasználóval szemben végelszámolási vagy felszámolási eljárás folyik.

Ezzel kapcsolatban szeretnénk kiemelni, hogy a környezeti felelősség érvényesüléséhez olyan jogkövetkezményi rendszerre van szükség, amely az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel a szankciók mellett előtérbe helyezi a kötelezések végrehajtását és végrehajthatóságát. Indokolt ezért a meglévő szankciórendszer – különösen a bírságokra, illetve azok kivetésére vonatkozó szabályok – felülvizsgálata és átalakítása oly módon, hogy az elsődlegesen a kötelezések teljesítését eredményezze.

16. Álláspontunk szerint a Bács-Reál Kft. környezetveszélyeztetéssel kapcsolatos ügye a fent kiemelt jogszabály módosítási és kezdeményezési javaslatokat – amelyeket részletesen ismertet az AJB-1495/2019. számú, biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezés - teljes mértékben alátámasztja. *Mindaddig, amíg hiányoznak ezek a jogszabályok, az egészséges környezethez való joggal és a P) cikkel összefüggésben visszásságot okoz a jogalkotó.*

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a *Csongrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság*, mint a vízvédelemért felelős hatóság vezetőjét, hogy fennálló hatásköre alapján gondoskodjon a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletben és a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendeletben meghatározott feladatai végrehajtásáról, és ezzel orvosolja a jelentésben megállapított visszásságot.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük az *agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, az innovációs és technológiai minisztert, az emberi erőforrásért felelős minisztert, a*

miniszterelnökséget vezető minisztert, és a pénzügyminisztert, hogy az általuk szabályozott szakterületen alkossák meg a hiányzó jogszabályokat, a fenti biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezésben kifejtett javaslatok megfontolásával és lehetséges megvalósításával. Ezzel a jövőre nézve orvosolják a jelentésben feltárt visszasságokat.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük *az agrárminisztert, a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, az innovációs és technológiai minisztert, az emberi erőforrásért felelős minisztert, a miniszterelnökséget vezető minisztert, a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli minisztert, és a pénzügyminisztert, hogy a jogalkotásról szóló 2011. évi CXXX. törvény 21. § (1) bekezdése alapján végezzék el a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációjának utólagos hatásvizsgálatát a visszalépés tilalmának figyelembevételével. Ugyancsak kérjük, hogy jelöljék meg azon jogszabályi változásokat, amelyeket a 4/2019. (III.7.) AB határozat által kitérítettek teljesítése érdekében eszközöltek. Ezzel a jövőre nézve orvosolják a jelentésben feltárt visszasságokat.*

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos