

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE



ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/3635-0/2012	
Érkezett: 2012 DEC 04.	
Példány: 1	Kezelőiroda: 1
Melléklet: — db	

Ügyszám:
Előadó:

AJB-4492-13/2012
dr. Garaguly István

Alkotmánybíróság

1015 Budapest
Donáti u. 35-45.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében és 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva, az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének az Ajbt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján tett javaslatára

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2012. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) és 32. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg, és az Abtv. 41. § (1) és 42. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30/B. § (4) bekezdését, mivel az

- sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság elve),
- ellentétes a XXI. cikk (1) bekezdésével (egészséges környezethez való jog),
- ellentétes a XXIV. cikk (1) bekezdésével (tisztességes eljáráshoz való jog),
- ellentétes a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Aarhus-i Egyezmény) 6. cikk 9. pontjának rendelkezésével.

Indokolás

I.

1. Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az Abtv. 32. § (1) és (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát is.

Az Abtv. 42. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság olyan jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését állapítja meg, amely a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabállyal az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes, a nemzetközi szerződéssel ellentétes jogszabályt teljesen vagy részben megsemmisíti.

2. Az Étv. 2012. évi módosításáról szóló törvényjavaslat előkészítése során, 2012 májusában az előterjesztésért felelős belügyminisztériumnak megküldött véleményben négy rendelkezéssel kapcsolatban tettem alkotmányossági észrevételt, és azok módosítását kértem. Az Országgyűléshez benyújtott T/7675. számú törvényjavaslatban az általam kifejtett alkotmányossági szempontokat három esetben figyelembe vették, nem vezették át azonban az integrált telepítési hatásvizsgálatra vonatkozó észrevételeimnek megfelelő módosításokat. Álláspontomat fenntartottam mind a belügyminisztérium által kezdeményezett konzultációk, mind pedig az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottságának ülései alkalmával.

Az Országgyűlés a 2012. évi CLVII. törvénnyel az Étv.-t a 30/B. §-sal egészítette ki. Ez a jogszabályhely a törvényjavaslatban eredetileg szereplő integrált telepítési hatásvizsgálattal azonos szabályozási tartalmú „összevont telepítési eljárásra” vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Az Étv. 30/B. §-a nem határozza meg expressis verbis, hogy az új típusú, összevont telepítési eljárás keretében mely, külön jogszabályok szerinti eljárások vonhatóak össze, a törvényi szabályozásából azonban közvetlenül az következik, hogy az összevont telepítési eljárás valamennyi, az építési engedélyezési eljárást megelőző, külön jogszabály szerinti eljárást egybefoglalja az erre irányuló kérelem alapján. A módosítás célja – a törvényjavaslat tervezetéhez fűzött indokolás szerint – az integrált telepítési hatásvizsgálat és az összevont telepítési eljárás a fejlesztés megvalósításához szükséges egyes – környezetvédelmi, földvédelmi, erdővédelmi és régészeti – eddig külön-külön lefolytatandó hatósági eljárások egy eljárásba való egybefoglalása. Az összevont telepítési eljárásban egybefoglalt eljárások közül kiemelten fontosnak látom a környezetre gyakorolt jelentős hatásuk miatt a jogszabály szerint környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás-köteles tevékenységekkel kapcsolatosan az összevont telepítési eljárásra vonatkozó törvényt módosítás rendelkezéseinek az alkotmányosság szempontjából az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáival összefüggő értékelését.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekei védelmére.

Erre a rendelkezésre is figyelemmel az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese az Ajbt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján javasolta, hogy az ombudsmani alapjogvédelmi kötelezettség ellátása érdekében az Alkotmánybíróságnál indítványozzam az Étv. 30/B. §-ának megsemmisítését.

A biztos helyettes javaslatának az Ajbt. 3. § (3) bekezdésben foglaltak szerint eleget teszek, mert ez a törvényi rendelkezés álláspontom szerint is súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel.

Az indítvány indokolásával összefüggésben ismételt hivatkozni szeretnék arra, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság pedig 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 alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

II.

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy „A környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” Ugyanezen határozatában állapította meg az Alkotmánybíróság azt is, hogy „a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámmásként megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánják megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. 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.”

Az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézményvédelmi garanciák elért védelmi szintjét a hatályos jogszabályok összességükben határozzák meg. Ezek között a környezetvédelemmel kapcsolatos legalapvetőbb rendelkezéseket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) tartalmazza. A Kvt. egyes tevékenységeket, köz- és magánprojekteket kötelezően, vagy környezeti hatásuk jelentőségének egyedi mérlegelése szerint hatósági döntés alapján speciális szabályozási rendszer alá rendel az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU (2011. december 13.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: KHV Irányelv), valamint a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK (2008. január 15.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: IPPC Irányelv) rendelkezéseinek megfelelően.

Ezen, jelentős várható környezeti hatásuk alapján kiemelt tevékenységek, épületek vagy létesítmények kivitelezésével, illetve egyéb, a természetes környezetbe és tájba való beavatkozásokkal (így az ásványkincsek kitermelésével is) megvalósuló köz- és magánprojektek módszeres vizsgálata – várható közvetlen, vagy közvetett hatásuk alapján – azért alapvetően szükséges, hogy az emberekre, az emberi egészségre, az állat- és növényvilágra, a talajra, vízre a levegőre, az éghajlatra és a tájra, valamint az ezen tényezők, elemek közötti kölcsönhatásokra, továbbá az anyagi javakra és a kulturális örökségre gyakorolt hatások megalapozott környezeti információkon alapulva megállapíthatóak, megfelelő feltételek biztosításával, illetve intézkedések kötelezettségként való előírásával pedig megelőzhetőek, vagy pedig ahol ez nem lehetséges, a tevékenységgel együtt járó környezeti hatások megfelelően csökkenthetőek és ellenőrizhetőek legyenek.

A környezeti hatásvizsgálatra, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásra vonatkozó, speciális és komplex szabályozás az elővigyázatosság, a megelőzés, az integráció, és a nyilvánosság (tájékoztatás és részvétel) környezetjogi alapelveit érvényesíti és az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak egyik legalapvetőbb pillére, tényezője, amely az egyes projektekhez kapcsolódóan a fenntartható fejlődés elvének, és a döntéshozatal során a jelen és jövő nemzedékek érdekei védelme céljának megfelelő döntéshozatalt teszi lehetővé.

A KHV Irányelv preambuluma szerint *a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezése kizárólag a várhatóan jelentős hatásoknak a projektet megelőző értékelése után történhet meg.*

Az IPPC irányelv preambuluma (8) bekezdése kiemeli, hogy *a talajba, levegőbe, vagy vízbe történő kibocsátások csökkentésére vonatkozó elkülönült megközelítések a szennyezés különböző környezeti elemekbe való átkerülését segíthetik elő, a környezet egészének védelme helyett.* Ezért az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító intézményvédelmi garanciák révén a környezetszennyezés megelőzésének és csökkentésének *integrált megközelítése* szükséges általában, így kiemelten a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárások során is, ahogyan ezt a KHV és IPPC Irányelveknek megfelelően a Kvt. szabályrendszere szolgálja.

A Kvt. 66. §-ának rendelkezése szerint

(1) *A környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel –*

a) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély,

b) az egységes környezethasználati engedélyezés hatálya alá tartozó esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott egységes környezethasználati engedély,

c) a környezetvédelmi felülvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély,

d) az a)-c) pont hatálya alá nem tartozó – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott – esetekben a környezethasználó kérelmére a környezetvédelmi hatóság által kiadott egybefoglalt környezethasználati engedély,

e) az a)-d) pont hatálya alá nem tartozó – külön jogszabályban meghatározott – esetekben a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A Kvt. 66. § (5) bekezdése a környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenységekre vonatkozóan, a 66. § (1) bekezdést kiegészítve úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés a) és b) pontjának hatálya alá tartozó környezethasználatához 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. A létesítési (építési), illetve működési (használatbavételi) engedély a környezetvédelmi, illetve egységes környezethasználati engedélyben foglaltaktól nem térhet el.

A Kvt. 66. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító olyan *alapvető jelentőségű eljárásjogi garancia*, amelynek megsértése a hatóság egyedi döntésében, illetve jogszabály ellentétes tartalmú rendelkezésével közvetlenül is a biztosított alapjog sérelmét jelentheti. Az ebben a bekezdésben foglalt garanciális rendelkezés megfelel a KHV Irányelv preambuluma fentebb idézett rendelkezésének is, amely a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezésének előzetes feltételül határozza meg a várható jelentős környezeti hatásoknak a projekt engedélyezését megelőző értékelését.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 71. § (1) bekezdése szerint *a hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

A Ket. az érdemi, ügydöntő határozathoz a 72. § (1) bekezdésben, és a 98. § (1) bekezdésben olyan eljárásjogi garanciákat kapcsol, amelyek a jogbiztonság, a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogorvoslathoz való jog és a környezetvédelmi engedély esetében az egészséges környezethez való jog szempontjából alapvetően lényegesek.

A határozatra vonatkozó eljárásjogi garanciákhoz képest a Ket. végzésre vonatkozó előírásai számos kivételt engednek. A 72. § (2) bekezdés alapján a hatóság végzés kibocsátása

esetén egyebek mellett a döntés indokolásában a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat, az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítást és a mellőzés indokait, a szakhatósági állásfoglalás indoklását mellőzi.

A Ket. rendelkezéseivel összhangban a Kvt. 71. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálat alapján döntéséről, a lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján a környezetvédelmi engedélyről, az egységes környezethasználati engedélyről és az egybefoglalt környezethasználati engedélyről (továbbiakban: környezetvédelmi engedély) határozatot hoz.

Az Étv. indítványomban támadott 30/B. § (4) bekezdése a Kvt. és Ket. idézett rendelkezéseivel ellentétesen úgy rendelkezik, hogy a beruházó által kezdeményezhető összevont telepítési eljárásban *a telepítési hatásvizsgálati szakaszban az építésügyi hatóság döntése*

a) *a kérelem elutasítása esetén határozat,*

b) *a kérelem teljesítése esetén önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában kiadott telepítési engedély, mely csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.*

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése alapján tehát a környezetvédelmi engedélyezés során hozott érdemi ügydöntő határozat helyett önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzéssel dönt a hatóság az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedély megadásáról.

Az Étv. 30/B. § szerinti összevont telepítési eljárásban a Ket.-ben előírt eljárásjogi garanciák tekintetében megengedőbb végzés formájában kiadott engedély a döntés tartalmi deficitjét okozza. A döntés megalapozása, a tényállás megállapításának alapjául elfogadott bizonyítékok rögzítése a határozat olyan tartalmi vonatkozása, amely a környezetvédelmi ügyekben hozott határozatok esetében a nyilvánosság, a tájékoztatás és a részvétel elvének érvényesülését szolgálja. A határozat indokolásának kötelező tartalmi elemei közül a tényállás megállapításának alapjául elfogadott bizonyítékok rögzítésének, valamint az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítás és a mellőzés indokai rögzítésének a végzés kibocsátása esetén való mellőzése környezeti ügyekben sérti a nyilvánosság, a tájékoztatás és a részvétel elvét.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének rendelkezése a környezetvédelmi engedély a Kvt. és a Ket. rendelkezéseinek megfelelő határozati formában való megadása helyett önálló jogorvoslattal nem támadható végzés kibocsátásával való megadása az összevont telepítési eljárás során az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik, és ezen keresztül sérti az egészséges környezethez való jogot.

III.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban többször is értelmezte a jogállamiság elvét. Ennek során a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” Kifejtette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét

követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.”

1. A Kvt. 3. § (1) bekezdésének e) pontja úgy rendelkezik, hogy *e törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen az épített környezet alakításáról és védelméről.*

Azzal, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdése környezetvédelmi ügyben a Ket. 71. § (1) bekezdésével, továbbá a Kvt. 3. § (1) bekezdésével, 66. § (1) és (5) bekezdésével és 71. § (1) bekezdésével ellentétesen a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó döntés határozati formájával ellentétes rendelkezést tartalmaz, a támadott rendelkezés súlyosan sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. A jogalkalmazó számára eleve nem eldönthető az, hogy összevont telepítési eljárásban a környezeti hatásvizsgálat során mely esetekben kell az Étv., a Kvt. és a Ket. rendelkezéseit alkalmaznia, valamint az, hogy a környezetvédelmi engedélyre vonatkozóan a Ket. rendelkezései közül egyes esetekben melyek irányadóak.

Az Étv. 30/B § (4) bekezdésének b) pontja szerint a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó kérelem teljesítése esetén *önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés formájában kiadott telepítési engedély, csak az integrált építési engedély megadásáról szóló határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslati kérelemben támadható.*

Ez a rendelkezés tehát a környezetvédelmi engedélyezés tekintetében kifejezetten kizárja az önálló jogorvoslat lehetőségét az összevont telepítési eljárásban megadott környezetvédelmi engedélyről szóló végzéssel szemben.

A Kvt. már idézett 66. § (5) bekezdése előírja, hogy a környezethasználó a jogszabály alapján kötelező létesítési és működési engedélyezést megelőzően rendelkezzen jogerős környezetvédelmi engedéllyel, annak érdekében, hogy az abban a környezethasználattal kapcsolatban meghatározott objektív feltételeket a létesítési és működési engedélyezés során a hatóság a Kvt. 66. § (5) bekezdésének megfelelően érvényesíthesse.

A környezetvédelmi engedélynek az összevont telepítési eljárás keretében telepítési engedélyről szóló végzés kibocsátásával való megadása, valamint a valamennyi telepítési engedélyről szóló végzést egybefoglaló, integrált építési engedélyről szóló határozat eljárásjogi értelemben kizárja azt a lehetőséget, hogy a Kvt. 66. § (5) bekezdésének garanciális jelentőségű rendelkezései érvényesülhessenek, és az integrált építési engedély a jogerős környezetvédelmi engedélyben foglalt feltételek betartásával legyen megadható. A környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal nem támadható végzés formájában ugyanis nem válhat az integrált építési (létesítési) engedély megadását megelőzően jogerőssé.

A jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából alapvetően lényeges eljárásjogi garanciákat az Étv. 30/B. § (4) bekezdése emiatt is sérti.

Mind az Európai Parlament és Tanács fentiekben hivatkozott Irányelvei, mind a jogalkotó a Kvt.-ben a környezet egészének és az emberi egészség védelme szempontjából kiemelt jelentőséget tulajdonítottak a jogerős környezetvédelmi engedélynek, hiszen a kötelezően, vagy a környezeti hatások jelentőségének egyedi hatósági mérlegelése alapján ezen eljárásokra köteles tevékenységek, köz- és magánprojektek szempontjából kiemelt közérdek fűződik ezen engedélyek jogerejéhez, vagyis a jogrend egésze és a jogbiztonság szempontjából alapvetően fontos „res iudicata” intézményéhez.

A környezetvédelmi engedély nem csupán a projektek környezeti szempontból való megengedhetőségét állapítja meg, hanem tartalmi súlya is jelentős: egyedi esetre szólóan olyan, a környezethasználattal összefüggő objektív, konstitutív feltételeket állapít meg, amelyek a jogszabály alapján kötelező további létesítési és működési engedélyezés számára is keretet szabnak, s amelytől ezen engedélyek nem térhetnek el.

Vagyis a környezetvédelmi engedély a környezeti hatásvizsgálat alapján nem csupán azt deklarálja, hogy az adott tevékenység adott helyen környezetvédelmi szempontból megengedhető-e, avagy sem, hanem a megengedhetőség feltételül olyan, a környezethasználat módjával összefüggő, konstitutív feltételeket is megállapít, amelyek objektív kötelezettségek formájában meghatározzák a környezethasználatnak a környezet egésze védelme szempontjából megfelelő, fenntartható módját, és amelyek ebbéli jelentőségük miatt – tartalmi fontosságuknak megfelelően – a Kvt. 66. § (5) bekezdése alapján jogilag is kötelező erővel bírnak a tevékenységgel kapcsolatos további engedélyezési eljárások tekintetében.

Az Étv. 30/B. (4) bekezdésének b) pontjában foglalt rendelkezés alapján az összevont telepítési eljárásban hozott, integrált építési engedélyről szóló határozatot megelőzően a környezetvédelmi engedélynek önálló jogorvoslattal nem támadható végzéssel „*telepítési engedélyként*” való kibocsátása esetén eleve kizárt az, hogy az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi feltételeket a környezetvédelmi engedély a létesítési (integrált építési) engedélyt megelőzően jogerősen meghatározza. Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésében foglalt eljárásrend ugyanis a környezetvédelmi engedéllyel szembeni önálló jogorvoslati jog biztosításának hiányával eleve kizárja azt, hogy a környezetvédelmi engedély (telepítési engedély) a létesítési engedély (integrált építési engedély) megadását megelőzően jogerőre emelkedjen. Ennek következtében az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedélyben meghatározott objektív környezetvédelmi, környezethasználati feltételek jogerősen nem alapozhatják meg a létesítési engedélyezést, mert a létesítési engedély Kvt. 66. § (5) bekezdés garanciális rendelkezésének való megfelelése az összevont telepítési eljárásra vonatkozó szabályozás következtében szükségképpen és objektív módon lehetetlenné válik.

Azzal, hogy az Étv. 30/B. § (4) bekezdés kizárja a környezetvédelmi engedélynek a Kvt. 66. § (5) bekezdése szerint a létesítési (építési) és működési (használatbavételi) engedélyt megelőző jogerőre emelkedését úgy, hogy az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedélyre irányuló kérelem tárgyában kibocsátott telepítési engedélyt megadó végzés önálló jogorvoslattal nem, csupán az integrált építési engedélyt megadó határozattal szembeni jogorvoslati kérelemmel támadható, az eljárásban résztvevő ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogbiztonság elvének sérelmét okozza, mert lehetetlenné teszi a Kvt. 66. § (5) bekezdésében foglalt eljárásjogi garancia érvényesülését.

2. Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése a nem jogerős környezetvédelmi engedély alapján megadott integrált építési engedélyre vonatkozó szabályozásával ugyanakkor sérti a kérelmező, vagyis a beruházás megvalósítójának tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az összevont telepítési eljárás az Étv. 30/B. § (1) bekezdése szerint az *építési beruházás megvalósítása érdekében* kezdeményezhető, alapvető célja az építési beruházás mielőbbi megvalósíthatóságának biztosítása a kapcsolódó engedélyezési eljárások integrálásával és ésszerűsítésével, ezzel összefüggésben ésszerűbb és rövidebb ügyintézési határidő garantálásával.

Azzal ugyanakkor, hogy az integrált építési engedélyt megelőző telepítési engedélyek között a környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzés, az Étv. 30/B. § (4) bekezdése önmagában és bennefoglaltan kizárja annak a lehetőségét, hogy a környezetvédelmi engedély az (integrált) építési engedélyt megelőzően jogerőssé váljon, és a környezethasználattal összefüggő objektív feltételeket jogerősen megállapítsa. Jogerős engedélyezési feltételek hiányában ugyanakkor nem biztosítható az, hogy a létesítési (építési) engedély e feltételek figyelembevételével és integrált érvényesítésével legyen megadható.

A jogbiztonság alkotmányos követelményéből egyértelműen következik az eljárásjogi garanciák szintjén, és a beruházónak, valamint a környezetvédelmi eljárásban részt vevő ügyfeleknek is egyaránt alapvető érdeke, hogy a környezethasználat jogerős feltételeit a környezetvédelmi engedély még abban az eljárási szakaszban határozza meg, amikor az ezen feltételekre épülő további létesítési (építési) és működési (használatbavételi) engedélyezési

eljárások során ezen feltételeknek betartása még biztosítható. Amennyiben jogerős környezetvédelmi engedély hiányában a létesítési engedély bizonytalan környezetvédelmi feltételekre épül, az összevont telepítési eljárás folyamatának alapvető célja és az eljárás ésszerű határidőn belül való befejezése meghiúsulhat.

A beruházó számára jelentős költség- és időtöbbletet jelenthet, ha a környezetvédelmi feltételek bizonytalansága miatt az Étv. 30/B. §-ban foglalt szabályozásból adódóan az építészeti-műszaki tervdokumentációnak a jogorvoslati eljárás során megváltoztatott környezeti feltételek miatti utólagos módosításaival járó kockázatot viselnie kell.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének szabályozása ezért sérti az ügyfeleknek, közöttük első sorban az összevont telepítési eljárást kérelmező beruházónak a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

IV.

Az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 9. pontja úgy rendelkezik, hogy „(...) Minden Fél a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi a döntés szövegét, valamint az alapját képező fő okokat és megfontolásokat.”

Az Aarhus-i Egyezmény alapján tehát a környezetvédelmi döntések fontos követelménye a közérthetőség és a kellő megalapozottság. A döntések indokolása, a döntés alapját képező fő okok és megfontolások közérthető összefoglalása azért is lényeges, mert az eljárásban résztvevő ügyfelek a döntés tartalmi megalapozottságát az indokolás e része alapján tudják megítélni, így az erre vonatkozó garanciális szabályozás a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a nyilvánosság, tájékoztatás és részvétel elvének érvényt szerezve az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak korpuszához tartozóan alapvetően lényeges.

A Kvt. 71. § (1) bekezdése az Aarhus-i Egyezmény e rendelkezésének megfelelően írja elő a környezetvédelmi engedélynek a Ket. szerinti határozat formájában való meghozatalára vonatkozó kötelezettséget a hatóság számára. A környezetvédelmi döntés alapját képező fő okoknak és megfontolásoknak a nyilvánosság számára való hozzáférhetővé tétele a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt, a határozat kötelező tartalmi elemeire előírt garanciális szabályozás érvényesülése esetén lehet biztosított.

Az Aarhus-i Egyezményben részes felek találkozóin 2005-ben Almaty-ban és 2008-ban Rigában elfogadott Nyilatkozatok egyaránt felhívják a Feleket arra, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, melynek célja vagy eredménye, hogy csökkentse a nemzeti jogban a környezetvédelmi döntéshozatalban való ügyféli részvétel adott szintjét, még akkor is, ha ez konkrétan nem ütközik az Egyezmény szövegébe, valamint arra, hogy törekedjenek az „érintett nyilvánosság” valamint a „kellő érdekelttség” kritériumainak mind szélesebb értelmezésére.

A döntés tartalmi megalapozásának, a tényállás alapjául elfogadott bizonyítékoknak a környezetvédelmi döntések esetén kiemelt jelentőségük van: a környezetvédelmi engedélyben például a környezethasználat közvetlen és közvetett hatásterületének meghatározása – egyebek mellett – az érintett nyilvánosság részvétele, az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából is alapvető jelentőségű. Azok a garanciális szabályok ezért, amelyeket a Ket. 72. § (1) bekezdése a döntés kötelező tartalmaként a határozathoz kapcsolódóan megállapít (a tényállás alapjául elfogadott bizonyítékok, az ügyfelek által felajánlott és mellőzött bizonyítás esetén a mellőzés okai) tartalmi jelentőségükkel összefüggésben ezért is nélkülözhetetlenül szükségesek az Aarhus-i Egyezmény 6. cikkének 9. pontjának érvényesítése érdekében.

Az Étv. 30/B. § (4) bekezdése azzal, hogy a Ket. és a Kvt. rendelkezéseinek megfelelő határozat helyett az összevont telepítési eljárásban a környezetvédelmi engedély önálló jogorvoslattal nem támadható végzés (telepítési engedély) kibocsátásával való megadását

teszi lehetővé, *döntés alapját képező fő okok és megfontolások* nyilvánosság számára való *megismerhetőségét* a korábbi, elért védelmi szint szerint a *határozat* kötelező tartalmi elemeire vonatkozóan a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglalt szabályozással szemben a Ket. 72. § (2) bekezdésének a végzés kötelező tartalmi elemeire vonatkozó szabályozása alapján a *döntéshez kapcsolódó indokolás részeként kizárja*.

Ezzel az Étv. 30/B. § (4) bekezdésének szabályozása nemzetközi szerződésbe ütközik, mert sérti az Aarhus-i Egyezmény 6. cikk 9. pontjának rendelkezését.

V.

Indítványomat összegezve álláspontom szerint az Étv. 30/B. § (4) bekezdése

- sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, mert a környezetvédelmi engedély a létesítési (építési) engedélyt megelőzően az önálló jogorvoslati jog biztosítása hiányában nem válhat jogerőssé és ellentétes a Kvt. 3. § (1) bekezdésével, 66. § (1) és (5) bekezdéseivel, 71. § (1) bekezdésével, továbbá a Ket. 71. § (1) bekezdésével, továbbá a Ket. 72. § (1) és (2) bekezdése alapján közvetlenül jogbizonytalanságot eredményez az eljárásjogi garanciák tekintetében.
- ellentétes az Alaptörvény a XXI. cikk (1) bekezdésével, mert a Kvt. 72. § (1) bekezdésében a határozatra előírt eljárási garanciákhoz képest az elért védelmi szinttől való visszalépést valósít meg azzal, hogy a hatóság indokolási kötelezettsége végzés kibocsátása esetén a döntés tartalmi indokolására [Kvt. 72. § (1) bekezdés e) és eb) pontja] nem terjed ki;
- ellentétes a XXIV. cikk (1) bekezdésével, mert az összevont telepítési eljárás céljával ellentétesen az eljárás ésszerű határidőn való befejezését lehetetlenné teheti;
- nemzetközi szerződésbe ütközik és ellentétes az Aarhus-i Egyezmény 6. cikkének 9. pontjával, mert a határozatra a Ket. 72. § (1) bekezdésben előírt kötelező tartalmi elemek közül az ea) és eb) pontokban foglalt tartalmi indokolás kötelezettségével szemben a Ket. 72. § (2) bekezdése alapján a végzés indokolása a döntés alapját képező fő okok és megfontolások nyilvánosság számára való hozzáférhetőségét nem biztosítja.

Mindezekre tekintettel kérem, hogy az Étv. indítvánnyal támadott rendelkezését az Alkotmánybíróság semmisítse meg.

Budapest, 2012. november 30.



Prof. Dr. Szabó Máté



